

Giornata di studio:

Gli OGM: a che punto di vista giuridico siamo?

Firenze, 13 novembre 2014



GIULIO SGARBANTI\*

## Il punto su: coesistenza fra colture geneticamente modificate, convenzionali e biologiche

### I. PREMESSA E CONSIDERAZIONI GENERALI

I profili giuridici relativi alla coesistenza tra colture transgeniche, convenzionali e biologiche toccano un tema di scottante attualità, essendo intervenute, di recente, novità legislative sul piano del diritto interno e, soprattutto, essendo *in itinere* una proposta normativa di portata significativamente innovativa a livello europeo<sup>1</sup>.

Occorre premettere che la normativa sugli OGM (Organismi Geneticamente Modificati) è ormai vasta e proviene da fonti internazionali, europee, statali e (in Italia anche) regionali, per cui si crede convenga incentrarsi solo sugli aspetti della disciplina più attinenti al nostro tema specifico, optando per quelli che ci sembrano essere i più importanti e discussi al momento. Occorre, invero, evidenziare che il tema ha già avuto vari e importanti contributi, avendo attirato l'attenzione di numerosi studiosi<sup>2</sup>. Si riprenderanno,

\* *Università di Bologna*

<sup>1</sup> Nelle more della pubblicazione della relazione, la proposta che successivamente (al par. 5) si analizza è stata approvata. Le nuove norme dell'UE che consentono agli Stati membri di vietare o limitare la coltivazione di organismi geneticamente modificati (OGM) sul loro territorio sono state formalmente adottate dal Consiglio il 2 marzo 2015 ed entreranno in vigore 20 giorni dopo la loro pubblicazione nella Gazzetta ufficiale dell'UE.

<sup>2</sup> Ci si limita qui a segnalare, anche per ulteriori riferimenti, un recente lavoro di Eleonora Sirsi (altra relatrice di questa giornata di studio) – la quale ha dedicato particolare interesse al tema degli OGM – che fa un efficace quadro generale della materia, per i profili oggetto della mia relazione: ELEONORA SIRSI, *L'impiego in agricoltura di organismi geneticamente modificati e la coesistenza con le coltivazioni non geneticamente modificate*, in *Trattato di Diritto Agrario*, diretto da L. Costato, A. Germano e E. Rook Basile, UTET giuridica, Torino, 2011, vol. secondo, *Il Diritto Agroambientale*, cap. ottavo, p. 269 ss.

quindi, il meno possibile tematiche meno recenti e già ampiamente affrontate in dottrina<sup>3</sup>.

Prima di addentrarci sulla disciplina giuridica relativa alla coesistenza tra colture transgeniche, convenzionali e biologiche, conviene anteporre alcune sintetiche notazioni di carattere generale circa gli OGM in agricoltura.

La prima è che, come noto, il tema degli OGM continua a dividere, sui pro e contro, scienziati e opinione pubblica, anche se, per il vero, la maggioranza degli esperti è a favore delle coltivazioni geneticamente modificate, sostenendo che ne derivino benefici<sup>4</sup>, mentre, almeno in Europa, i comuni

<sup>3</sup> Come (ad esempio) la disciplina di cui al D.L. 22 novembre 2004, n. 279, Disposizioni urgenti per assicurare la coesistenza tra le forme di agricoltura transgenica, convenzionale e biologica (pubblicato nella Gazz. Uff. 29 novembre 2004, n. 280), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, L. 28 gennaio 2005, n. 5 (Gazz. Uff. 28 gennaio 2005, n. 22). Su tale decreto, in gran parte colpito da dichiarazione d'incostituzionalità (la Corte costituzionale, con sentenza 8-17 marzo 2006, n. 116, in Gazz. Uff. 22 marzo 2006, n. 12 - Prima serie speciale, ha dichiarato, tra l'altro, l'illegittimità degli articoli 3, 4, 6, comma 1, e 7 e la conseguente illegittimità degli articoli 5, commi 3 e 4, 6, comma 2, e 8 del decreto-legge), cfr., per tutti, E. CASADEI, *Le discipline di produzione in Italia: il problema della coesistenza tra colture transgeniche e colture convenzionali e biologiche*, in *La regolazione e la promozione del mercato alimentare nell'Unione Europea – Esperienze giuridiche comunitarie e nazionali – Atti del Convegno (Udine, 24-25 novembre 2006)*, a cura di M. D'Addezio e A. Germanò, Dott. A. Giuffrè Editore, Milano, 2007, p. 167 ss.

<sup>4</sup> Non ci si vuole addentrare in questa sede – non avendone la competenza – circa questi benefici. Basti dire che per taluni, in prospettiva, potrebbero derivarne enormi vantaggi, anche per soddisfare la crescente richiesta di cibo (si pensi a Expo Milano 2015, necessità di “nutrire il pianeta”): addirittura, proprio in contrario alle critiche, si sostengono anche benefici di tipo ambientale, come la riduzione dell'impiego di prodotti fitosanitari, minore utilizzazione delle risorse idriche, eccetera.

Sul punto, per riferirsi a valutazioni recenti, si può rimandare ai lavori di un convegno organizzato dalla Sezione Nord Ovest dell'Accademia dei Georgofili – Accademia particolarmente sensibile a questo tema –, svoltosi il 12 giugno 2014 a Milano, su “Il costo della non scienza in agricoltura. Il rigetto delle colture transgeniche in Italia e in Europa”. I quattro interventi hanno affrontato la questione delle colture transgeniche in Italia e in Europa, essenzialmente dal punto di vista delle scelte politiche che hanno accompagnato l'incerto cammino di queste colture. L'esame si è concentrato sui risvolti economici e giuridici della vicenda oltre che sulle ricadute concrete e potenziali dell'atteggiamento europeo sull'intera problematica. Graham Brookes, economista britannico, autore ormai da numerosi anni di studi sulla valutazione economica delle colture transgeniche, ha sviluppato le sue considerazioni sul tema *Income, Production and environmental Effects of Biotech Crops: EU vs. Rest of the World?*, quantificando i vantaggi economici delle colture transgeniche e, di conseguenza, le perdite che derivano dall'atteggiamento europeo. Justus Wesseler, economista a Wageningen, nel suo intervento su *On the Regulation of genetically engineered Crops in the EU: do environmental Benefits count?* ha presentato il suo modello di valutazione della soglia massima dei costi socialmente tollerabili nell'ipotesi di adozione immediata di mais transgenico resistente agli insetti e ai diserbanti e, viceversa, dei costi/benefici di un'adozione ritardata. Il giurista Paolo Borghi ha risposto al quesito *Regolare il rischio o esorcizzare le paure? Le scelte “politiche” alla base della disciplina europea delle biotecnologie*. In conclusione Piero Morandini, biotecnologo vegetale, ha tratto una serie

cittadini sono spesso preoccupati di possibili conseguenze negative<sup>5</sup>, *in primis* per la salute e l'ambiente. Naturalmente è difficile che il legislatore non risulti condizionato da questa diversità di posizioni, anche se, prima di cedere ad assecondare il volere dei più, sarebbe bene ci fosse una informazione il più possibile obiettiva.

In secondo e ultimo luogo va notato che i prodotti di tali coltivazioni sono importati per decine di milioni di tonnellate nella Ue e, nel mondo, secondo dati recenti, coprono circa 175 milioni di ettari; la *leadership* resta agli Stati Uniti con oltre 70 milioni di ettari e il 40% del mercato, seguiti dal Brasile (23% degli investimenti totali). Nell'Unione europea il paese dove vi sono state le maggiori coltivazioni di OGM (mais) è la Spagna. In Italia qualche contrastatissimo tentativo di coltivazioni OGM (sempre di mais) si è avuto in Friuli; ma l'Italia importa ingenti quantità di OGM (specie soia), utilizzati prevalentemente nell'alimentazione animale. Dunque sono stati posti forti limiti alla sperimentazione e alla coltivazione di varietà transgeniche ma molto meno alla loro importazione.

## 2. LA COESISTENZA NELL'AMBITO DELLA NORMATIVA VIGENTE, SPECIE DELL'UE

I limiti posti alla sperimentazione, coltivazione e commercio di OGM, derivano dai rischi paventati di un'agricoltura transgenica, che sono principalmente relativi alla tutela della salute e alla protezione dell'ambiente naturale (oltre – ma non ce se ne occupa in questa sede – a questioni etiche). Il tema della coesistenza tra colture transgeniche, convenzionali e biologiche, che ora si passa a trattare, dovrebbe toccare, invece, altri aspetti, soprattutto economici, che sul piano giuridico si declinano nella libertà d'iniziativa economica, anche se sottoponibile a limiti. Invero le questioni relative alla coesistenza postulano la liceità degli OGM autorizzati a livello europeo, che dovrebbero aver superato la verifica di problemi per l'ambiente e per la salute, anche se, in realtà, continuano a giocare un ruolo importante, perché si temono dei rischi che

---

di considerazioni riunendole nel suo intervento *L'insostenibile leggerezza della regolamentazione delle piante transgeniche* (il resoconto del convegno è tratto da *Agra Press - Notiziario dei Geografili* - n. 6, 2014).

<sup>5</sup> Cfr. L. SALVI, *Processi decisionali e partecipazione pubblica tra innovazione e "controversie" tecnologiche. La regolazione delle biotecnologie agro-alimentari nell'UE*, in *Il divenire del diritto agrario italiano ed europeo tra sviluppi tecnologici e sostenibilità – Convegno organizzato in onore del prof. Ettore Casadei in occasione del suo 70° compleanno*, Atti del Convegno IDAIC (Bologna-Rovigo, 25-26 ottobre 2012), a cura di G. Sgarbanti, P. Borghi, A. Germanò, Dott. A. Giuffrè Editore, Milano, 2014, p. 225 ss.

non siano stati valutati, rischi addirittura potenzialmente irreversibili, quali possibili effetti negativi per la biodiversità<sup>6</sup>. Comunque, anche sotto questo profilo, la maggioranza degli scienziati negano reali rischi per l'ambiente, sostenendo che la possibilità che le colture transgeniche diventino invasive sarebbe remota, mentre sarebbe l'agricoltura stessa uno dei principali pericoli per l'ambiente naturale e la biodiversità spontanea.

I primi lavori relativi a piante transgeniche risalgono al 1983 e i primi provvedimenti legislativi a livello europeo risalgono all'inizio degli anni '90<sup>7</sup>, quindi da considerare abbastanza tempestivi.

La normativa europea sugli OGM si basa principalmente, oggi, sulla direttiva CE n. 18 del 2001, relativa all'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati<sup>8</sup> – che ai fini della presente indagine è la normativa di maggiore interesse – e sui regolamenti CE nn. 1829 e 1830, del 2003, relativi agli alimenti e mangimi geneticamente modificati e alla loro tracciabilità<sup>9</sup>, di cui penso parlerà la collega Eleonora Sirsi. Ci sarebbero

<sup>6</sup> Dubbi e riserve che provengono non solo da comuni cittadini, ma anche da Istituzioni nazionali o addirittura europee, come il Parlamento europeo.

<sup>7</sup> Le prime normative a livello europeo sono state, in particolare, la Dir. 23 aprile 1990, n. 90/220/CEE, Direttiva del Consiglio sull'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati (pubblicata nella G.U.C.E. 8 maggio 1990, n. L 117; termine di recepimento: 23 ottobre 1991, direttiva recepita con D.Lgs. 3 marzo 1993, n. 92, D.M. 20 maggio 1993 e D.M. 28 luglio 1997; la presente direttiva è stata abrogata, a decorrere dal 17 ottobre 2002, dall'articolo 36 della direttiva 2001/18/CE, *cit.*) e la Dir. 23 aprile 1990, n. 90/219/CEE, Direttiva del Consiglio sull'impiego confinato di microrganismi geneticamente modificati (pubblicata nella G.U.C.E. 8 maggio 1990, n. L 117; termine di recepimento: 23 ottobre 1991, direttiva recepita con D.Lgs. 3 marzo 1993, n. 91 e D.M. 20 maggio 1993; la presente direttiva è stata abrogata dall'articolo 21 della Dir. 6 maggio 2009 n. 2009/41/CE, Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'impiego confinato di microrganismi geneticamente modificati (rifusione) (pubblicata nella G.U.U.E. 21 maggio 2009, n. L 125)].

<sup>8</sup> Dir. 12 marzo 2001 n. 2001/18/CE, Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati e che abroga la direttiva 90/220/CEE del Consiglio (pubblicata nella G.U.C.E. 17 aprile 2001, n. L 106; termine di recepimento: 17 ottobre 2002), direttiva recepita con D.Lgs. 8 luglio 2003, n. 224 (pubblicato nella Gazz. Uff. 22 agosto 2003, n. 194, S.O.); per le disposizioni dettagliate per il funzionamento dei registri destinati alla conservazione delle informazioni sulle modificazioni genetiche degli OGM di cui alla direttiva in oggetto, vedi la decisione 2004/204/CE e, successivamente, per i formulari standard per la comunicazione dei risultati del monitoraggio dell'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati, come prodotti o all'interno di prodotti, ai fini della loro immissione sul mercato, ai sensi sempre della direttiva in oggetto, vedi la decisione 2009/770/CE. Sul piano della normativa interna v. anche Ministero delle politiche agricole e forestali, D.M. 19-1-2005, Prescrizioni per la valutazione del rischio per l'agrobiodiversità, i sistemi agrari e la filiera agroalimentare, relativamente alle attività di rilascio deliberato nell'ambiente di OGM per qualsiasi fine diverso dall'immissione sul mercato (pubblicato nella Gazz. Uff. 29 marzo 2005, n. 72).

<sup>9</sup> V. Reg. (CE) 22 settembre 2003 n. 1829/2003, Regolamento del Parlamento europeo e del

altri provvedimenti da considerare, quali specialmente il regolamento CE n. 1946, sempre del 2003, sui movimenti transfrontalieri di OGM (attuativo

---

Consiglio relativo agli alimenti e ai mangimi geneticamente modificati [pubblicato nella G.U.U.E. 18 ottobre 2003, n. L 268; vedi, per le norme attuative del regolamento in oggetto: il Reg. (CE) 6 aprile 2004 n. 641/2004, Regolamento della Commissione recante norme attuative del regolamento (CE) n. 1829/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda la domanda di autorizzazione di nuovi alimenti e mangimi geneticamente modificati, la notifica di prodotti preesistenti e la presenza accidentale o tecnicamente inevitabile di materiale geneticamente modificato che è stato oggetto di una valutazione del rischio favorevole, pubblicato nella G.U.U.E. 7 aprile 2004, n. L 102; il Reg. (CE) 22 dicembre 2006 n. 1981/2006, Regolamento della Commissione sulle regole dettagliate per l'attuazione dell'articolo 32 del regolamento (CE) n. 1829/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio relativamente al laboratorio comunitario di riferimento per gli organismi geneticamente modificati, pubblicato nella G.U.U.E. 23 dicembre 2006, n. L 368 e il Reg. di esecuzione (UE) n. 503/2013 della Commissione, del 3 aprile 2013, relativo alle domande di autorizzazione di alimenti e mangimi geneticamente modificati in applicazione del regolamento (CE) n. 1829/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio e che modifica i regolamenti (CE) n. 641/2004 e n. 1981/2006, pubblicato nella G.U.U.E. 8 giugno 2013, n. L 157].

Vedi anche, in virtù del sopra citato Reg. (CE) n. 1829/2003, la Dec. 3-3-2006 n. 2006/197/CE, Decisione della Commissione che autorizza l'immissione in commercio di alimenti contenenti, costituiti o prodotti a partire da granturco geneticamente modificato della linea 1507 (DAS-Ø15Ø7-1) e che rinnova l'autorizzazione all'immissione in commercio di mangimi prodotti a partire da tale granturco, in virtù del regolamento (CE) n. 1829/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio [pubblicata nella G.U.U.E. 9 marzo 2006, n. L 70 (v., per il periodo di validità della presente decisione, il suo articolo 7)].

Si noti che l'art. 37 del reg. 1829/2003 abroga i regolamenti (CE) n. 1139/98 (Regolamento del Consiglio concernente l'obbligo di indicare nell'etichettatura di alcuni prodotti alimentari derivati da organismi geneticamente modificati caratteristiche diverse da quelle di cui alla direttiva 79/112/CEE), n. 49/2000 [Regolamento della Commissione che modifica il regolamento (CE) n. 1139/98 del Consiglio concernente l'obbligo di indicare nell'etichettatura di alcuni prodotti alimentari derivati da organismi geneticamente modificati caratteristiche diverse da quelle di cui alla direttiva 79/112/CEE], n. 50/2000 (Regolamento della Commissione concernente l'etichettatura dei prodotti e ingredienti alimentari contenenti additivi e aromi geneticamente modificati o derivati da organismi geneticamente modificati), e l'art. 38 modifica il regolamento (CE) n. 258/97 (Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sui nuovi prodotti e i nuovi ingredienti alimentari, che pure aveva disposizioni relative agli OGM).

V. Reg. (CE) 22 settembre 2003 n. 1830/2003, Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la tracciabilità e l'etichettatura di organismi geneticamente modificati e la tracciabilità di alimenti e mangimi ottenuti da organismi geneticamente modificati, nonché recante modifica della direttiva 2001/18/CE (pubblicato nella G.U.U.E. 18 ottobre 2003, n. L 268). V. anche: la Racc. 4-10-2004 n. 2004/787/CE, Raccomandazione della Commissione relativa agli orientamenti tecnici sui metodi di campionamento e di rilevazione degli organismi geneticamente modificati e dei materiali ottenuti da organismi geneticamente modificati come tali o contenuti in prodotti, nel quadro del regolamento (CE) n. 1830/2003 (pubblicata nella G.U.U.E. 24 novembre 2004, n. L 348), e il Reg. (CE) 14 gennaio 2004 n. 65/2004, Regolamento della Commissione che stabilisce un sistema per la determinazione e l'assegnazione di identificatori unici per gli organismi geneticamente modificati (pubblicato nella G.U.U.E. 16 gennaio 2004, n. L 10).

del protocollo di Cartagena sulla biosicurezza)<sup>10</sup> o, sotto un profilo diverso, la normativa sulla protezione giuridica delle invenzioni biotecnologiche<sup>11</sup>, ma non è possibile allargare troppo il discorso su profili della disciplina degli OGM meno strettamente connessi a quelli che ci si è proposti di affrontare.

Circa la coesistenza tra coltivazioni transgeniche, da un lato, e coltivazioni tradizionali e biologiche dall'altro, era stata adottata inizialmente a livello europeo solo una raccomandazione CE, la n. 556, anch'essa del 2003<sup>12</sup> e, poco dopo, con il precitato Regolamento CE n. 1829 dello stesso anno, introdotto un articolo alla Direttiva n. 18 del 2001, il 26 *bis*, il quale stabilisce che gli Stati membri possono adottare tutte le misure opportune per evitare la presenza involontaria di OGM in altri prodotti, precisandosi solo ancora che la Commissione raccoglie e coordina le informazioni basate su studi condotti a livello comunitario e nazionale, osserva gli sviluppi quanto alla coesistenza negli Stati membri e, sulla base delle informazioni e delle osservazioni, sviluppa orientamenti sulla coesistenza di colture geneticamente modificate, convenzionali e organiche<sup>13</sup>: sostanzialmente, allo stato del diritto vigente, questo dato normativo è la base fondamentale della disciplina giuridica della coesistenza.

<sup>10</sup> Reg. (CE) 15 luglio 2003, n. 1946/2003, Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sui movimenti transfrontalieri degli organismi geneticamente modificati (pubblicato nella G.U.U.E. 5 novembre 2003, n. L 287). L'UE deve tenere conto degli impegni commerciali internazionali assunti e delle disposizioni del protocollo di Cartagena sulla biosicurezza della convenzione sulla diversità biologica («protocollo di Cartagena»), approvato con la Dec. 25 giugno 2002 n. 2002/628/CE, Decisione del Consiglio relativa alla conclusione, a nome della Comunità europea, del protocollo di Cartagena sulla biosicurezza (pubblicata nella G.U.C.E. 31 luglio 2002, n. L 201).

<sup>11</sup> Si veda la Dir. 6 luglio 1998 n. 98/44/CE, Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla protezione giuridica delle invenzioni biotecnologiche (pubblicata nella G.U.C.E. 30 luglio 1998, n. L 213, termine di recepimento: 30 luglio 2000; direttiva recepita con D.L. 10 gennaio 2006, n. 3; v. ora il D.Lgs. 10-2-2005 n. 30, Codice della proprietà industriale).

<sup>12</sup> Racc. 23 luglio 2003 n. 2003/556/CE, Raccomandazione della Commissione recante orientamenti per lo sviluppo di strategie nazionali e migliori pratiche per garantire la coesistenza tra colture transgeniche, convenzionali e biologiche [pubblicata nella G.U.U.E. 29 luglio 2003, n. L 189, notificata con il numero C(2003) 2624]; questa raccomandazione, come si osserva più avanti, nel testo, è stata abrogata da una nuova raccomandazione.

<sup>13</sup> L'articolo 26 *bis*, della Dir. 2001/18/CE, inserito dall'articolo 43 del Reg. (CE) n. 1829/2003, con decorrenza indicata nello stesso articolo, recita:

«*Misure volte ad evitare la presenza involontaria di OGM*

1. Gli Stati membri possono adottare tutte le misure opportune per evitare la presenza involontaria di OGM in altri prodotti.

2. La Commissione raccoglie e coordina le informazioni basate su studi condotti a livello comunitario e nazionale, osserva gli sviluppi quanto alla coesistenza negli Stati membri e, sulla base delle informazioni e delle osservazioni, sviluppa orientamenti sulla coesistenza di colture geneticamente modificate, convenzionali e organiche».

Questo articolo – che, si ripete, è norma centrale sul piano del diritto positivo – rimette, quindi, sostanzialmente la problematica della coesistenza alla regolamentazione degli Stati membri, aprendo, sembrerebbe, spazi anche per considerazioni economiche.

Più recentemente, nel 2010, la Commissione europea, con una Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, sulla libertà per gli Stati membri di decidere in merito alla coltivazione di colture geneticamente modificate<sup>14</sup>, ha adottato un nuovo approccio, ritenuto

necessario per raggiungere il giusto equilibrio tra il mantenimento del sistema delle autorizzazioni dell'UE basato sulla valutazione scientifica dei rischi sanitari e ambientali e l'esigenza di garantire agli Stati membri la libertà di affrontare le questioni nazionali, regionali o locali specifiche legate alla coltivazione degli OGM<sup>15</sup>.

La Commissione ha allegato alla suddetta Comunicazione una

nuova raccomandazione recante orientamenti per l'elaborazione di misure nazionali in materia di coltivazione per evitare la presenza involontaria di OGM nelle colture convenzionali e biologiche e una proposta legislativa che modifica la direttiva 2001/18/CE per quanto concerne la possibilità per gli Stati membri di limitare o vietare la coltivazione degli OGM sul loro territorio<sup>16</sup>.

Rinviano alla parte finale di questa indagine<sup>17</sup> per quanto riguarda la proposta legislativa e i suoi sviluppi, circa la nuova raccomandazione<sup>18</sup>, bisogna avvertire che esaminare in modo approfondito gli orientamenti contenuti nell'allegato alla raccomandazione, sarebbe molto lungo. Può notarsi, in rapida sintesi e senza scendere in aspetti troppo tecnici, che essa ha continuato a rimettere alle autorità nazionali e locali di decidere circa la coesistenza di

<sup>14</sup> Bruxelles, 13 luglio 2010, COM(2010) 380 definitivo, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, sulla libertà per gli Stati membri di decidere in merito alla coltivazione di colture geneticamente modificate.

<sup>15</sup> Così nelle *Conclusioni* della Comunicazione *cit.* alla nota che precede.

<sup>16</sup> Citazione tratta dalle *Conclusioni* della Comunicazione *cit.* alla nota 14.

<sup>17</sup> V. *infra* par. 5.

<sup>18</sup> Commissione Racc. 13 luglio 2010 n. 2010/C 200/01 Raccomandazione della Commissione recante orientamenti per l'elaborazione di misure nazionali in materia di coesistenza per evitare la presenza involontaria di OGM nelle colture convenzionali e biologiche (pubblicata nella G.U.U.E. 22 luglio 2010, n. C 200).

OGM, introducendo, però, anche alcune novità significative rispetto alla precedente raccomandazione che viene abrogata.

Ci si limita qui a evidenziare, anzitutto, come questa nuova raccomandazione rimarchi nella introduzione la distinzione tra gli aspetti economici e gli aspetti scientifici contemplati dalla valutazione del rischio ambientale o sanitario; si afferma, infatti:

Poiché nell'Unione Europea possono essere coltivati solo OGM autorizzati e gli aspetti ambientali e sanitari sono già contemplati dalla valutazione del rischio ambientale della procedura di autorizzazione dell'UE, restano da affrontare nel quadro della coesistenza soltanto gli aspetti *economici* connessi alla commistione tra colture transgeniche e non transgeniche.

Da notare anche, sempre nella introduzione, tra l'altro, il riconoscimento della molteplicità delle condizioni agricole nell'UE, ovvero le possibili diversità fra gli Stati e all'interno degli Stati. Tra i principi generali per l'elaborazione di misure nazionali in materia di coesistenza per evitare la presenza involontaria di OGM nelle colture convenzionali e biologiche, un elemento che ci pare particolarmente significativo, è la previsione della possibilità per gli Stati, a determinate condizioni, di porre dei limiti alle coltivazioni di OGM in vaste zone del loro territorio (*c.d. opt-out*)<sup>19</sup>.

Delineati, in estrema sintesi, alcuni orientamenti scaturenti dalla nuova raccomandazione, si ritiene opportuno svolgere qualche ulteriore breve considerazione in tema di coesistenza, senza ambizioni di completezza (soprattutto sul piano delle fonti interne)<sup>20</sup>, ma per evidenziare alcuni aspetti che ci paiono particolarmente importanti.

<sup>19</sup> È molto nota, al riguardo, la vicenda dell'Austria Superiore, vicenda che ha costituito un punto di riferimento circa il problema OGM *free* (cfr. S. POLI, *Legislazioni anti-OGM degli Stati membri e mercato interno: il caso austriaco*, in «Diritto dell'Unione europea», anno 2004, fascicolo 2, pp. 365 ss.).

<sup>20</sup> Si è già avvertito, in particolare, che si tralascia, in questo studio, di considerare la disciplina di cui al D.L. 22 novembre 2004, n. 279, Disposizioni urgenti per assicurare la coesistenza tra le forme di agricoltura transgenica, convenzionale e biologica (v. *supra*, nota 3).

Si omette anche l'esame del D.Lgs. 8 luglio 2003, n. 224, di recepimento della Dir. n. 2001/18/CE sull'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati (cit., *supra*, nota 8), sebbene questo decreto inserisca anche profili attinenti la tutela della agro-biodiversità, dei sistemi agrari e della filiera alimentare (su cui poi è intervenuto il D.M. 19-1-2005, Prescrizioni per la valutazione del rischio per l'agrobiodiversità, i sistemi agrari e la filiera agroalimentare, relativamente alle attività di rilascio deliberato nell'ambiente di OGM per qualsiasi fine diverso dall'immissione sul mercato, cit. *supra*, sempre alla nota 8).

Si trascurano, in questa sede, anche i profili attinenti alle fonti regionali.

La coesistenza dovrebbe garantire la libertà dei produttori e, quindi, non escludere le coltivazioni transgeniche: ma il problema centrale è quello della presenza involontaria di OGM in altri prodotti per lo scambio di materiale genetico<sup>21</sup>, problemi che sono poi particolari nella produzione sementiera.

Però, se la coesistenza da un lato dovrebbe garantire la libertà dei produttori e non escludere anche questa forma di agricoltura, dall'altra parte si paventa il rischio per i consumatori, se ci fosse una contaminazione così larga da non poter avere prodotti OGM *free*, di scegliere prodotti non OGM.

Un ruolo fondamentale reca anche, ovviamente (come evidenziato anche nella predetta raccomandazione), la soglia di tolleranza dello 0,9%, che consente di non etichettare un prodotto come OGM se la presenza di OGM rimane in quella percentuale, sempre che la contaminazione sia accidentale e tecnicamente inevitabile<sup>22</sup>. Questa soglia è importante perché facendo scattare il suo superamento l'obbligo di etichettatura, possono derivarne pregiudizi economici per i produttori, perché, se i consumatori sono contrari a prodotti OGM, è chiaro che vengono svalutati quelli indicanti la loro presenza (ma non voglio invadere il campo della relazione della collega Eleonora Sirsi).

### 3. CENNI ALLA GIURISPRUDENZA

Ci sarebbero da affrontare, ma anche qua il discorso potrebbe molto estendersi, gli interventi giurisprudenziali.

Potrebbero esaminarsi così, ad esempio, alcune pronunce della Corte di Giustizia, rilevanti in tema di coesistenza, quale, in particolare, una sentenza, molto nota, del 2012, che ha riguardato proprio l'art. 26 *bis*, della Dir 2001/18/CE, sostenendo che «le misure di coesistenza da parte degli Stati non sono un obbligo per gli Stati membri e non possono essere una giustificazione per delle moratorie»<sup>23</sup>. Secondo la Corte «l'art. 26 bis della Direttiva non consente ad uno Stato membro di opporsi in via generale alla messa in coltura sul suo territorio di tali organismi geneticamente modificati, nelle more dell'a-

<sup>21</sup> Problemi che potrebbero riguardare aziende anche ad una certa distanza: ma queste sono valutazioni di tipo tecnico, sulle quali, come avvertito, non ci soffermiamo.

<sup>22</sup> V.: l'art. 21 della Dir. 2001/18/CE, gli artt. 12 e 24 del Reg. CE 1829/2003 e gli artt. 4 e 5 del Reg. CE 1830/2003, *citt.*

<sup>23</sup> Sentenza della Corte (Quarta Sezione) del 6 settembre 2012. Pioneer Hi Bred Italia Srl contro Ministero delle Politiche agricole alimentari e forestali, causa C-36/11; domanda di pronuncia pregiudiziale: Consiglio di Stato - Italia.

dozione di misure di coesistenza dirette ad evitare la presenza accidentale di organismi geneticamente modificati in altre colture».

Ma di estrema attualità sono soprattutto due sentenze del T.A.R. Lazio del 2014<sup>24</sup>, le quali, definitivamente pronunciando, hanno rigettato due ricorsi volti a ottenere *in primis* l'annullamento del Decreto del 12 luglio 2013, adottato dal ministro della Salute di concerto con il ministro delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali e con il ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare recante "Adozione delle misure d'urgenza ai sensi dell'art. 54 del Regolamento CE n. 178/2002 concernenti la coltivazione di varietà di mais geneticamente modificato MON 810": trattasi di pronunce su un caso famoso di coltivazione di OGM in Friuli Venezia Giulia, che aveva visto mobilitarsi importanti associazioni del mondo agricolo e ambientale, e sulle quali stanno intervenendo numerosi commenti.

#### 4. CAMPOLIBERO: SANZIONI PER COLTIVAZIONI DI OGM

Non può sottacersi, anche se non è possibile approfondirlo, il disposto di un recente decreto legge, poiché, tra l'altro, ha introdotto sanzioni per la coltivazione di OGM. Ci si riferisce al decreto legge 24 giugno 2014, n. 91, cosiddetto decreto *Competitività contenente il piano di azioni #Campolibero*, convertito in legge con modificazioni, che, all'art. 4, comma 8, come modificato dalla legge di conversione, prevede che:

Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque viola i divieti di coltivazione introdotti con atti adottati, anche in via cautelare, ai sensi degli articoli 53 e 54 del regolamento (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 gennaio 2002, è punito con la multa da euro 25.000 a euro 50.000. L'autore del delitto di cui al presente comma è tenuto altresì a rimuovere, a propria cura e spese, secondo le prescrizioni del competente organo di vigilanza, nell'esercizio delle funzioni di polizia giudiziaria, le coltivazioni di sementi vietate ed alla realizzazione delle misure di riparazione primaria e compensativa nei termini e con le modalità definiti dalla regione competente per territorio<sup>25</sup>.

<sup>24</sup> T.A.R. Lazio Roma Sez. III *quater*, Sentt. 23-04-2014, nn. 4410 e 4411.

<sup>25</sup> D.L. 24 giugno 2014, n. 91, Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea (pubblicato nella Gazz. Uff. 24 giugno 2014, n. 144), convertito in legge, con modificazioni, dall' art. 1, comma 1, L. 11 agosto 2014, n. 116 (pubblicata nella Gazz. Uff. 20 agosto 2014, n. 192, S.O.).

Questa disposizione, già chiarita da due circolari<sup>26</sup>, costituisce ulteriore conferma, infatti, della contrarietà del nostro legislatore verso gli OGM, e ha suscitato, già durante l'iter di conversione del decreto, forti critiche da parte di autorevoli esponenti<sup>27</sup>.

La legge di conversione al comma 8, primo periodo, ha sostituito le parole: «con la reclusione da 6 mesi a tre anni e con la multa da euro 10.000 a euro 30.000» con le seguenti: «con la multa da euro 25.000 a euro 50.000», attenuando le sanzioni.

<sup>26</sup> In una prima circolare del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, Dipartimento dell'Ispettorato centrale della tutela della qualità e repressione frodi dei prodotti agro-alimentari (prot. n. 1148) del 2 luglio 2014, si legge, circa la disposizione di nostro interesse: «*Comma 8 relativo alle sanzioni per la coltivazione vietate ai sensi di atti adottati ai sensi degli articoli 53 e 54 del regolamento (CE) n. 178/2002*

Il comma 8, prevede sanzioni penali (reclusione da sei mesi a tre anni e multa da euro 10.000 a euro 30.000) per chiunque viola i divieti di coltivazione introdotti con le misure urgenti adottate, anche in via cautelare, ai sensi degli articoli 53 e 54 del regolamento (CE) n. 178/2002, individuando, altresì, gli strumenti per assicurare l'effettività dei divieti e dei limiti imposti per tali coltivazioni.

In tale previsione rientrano, pertanto, le misure di urgenza adottate con decreto 12 luglio 2013 ai sensi dell'art. 54 del Reg. (CE) n. 178/2002 che vietano, per 18 mesi dalla data del provvedimento, la coltivazione di varietà OGM MON810 sul territorio nazionale».

Dopo la conversione, ritenendosi di dover aggiornare le indicazioni date in precedenza alla luce delle modifiche parlamentari, con una nuova circolare (prot. n. 1377) del 21 agosto 2014, sono state date ulteriori indicazioni operative secondo cui, per quanto di nostro interesse, si afferma: «*Comma 8 relativo alle sanzioni per la violazione dei divieti di coltivazione adottati ai sensi degli articoli 53 e 54 del regolamento (CE) n. 178/2002.*

Le sanzioni penali previste al comma 8 per le violazioni dei divieti di coltivazione introdotti con le misure urgenti adottate ai sensi degli articoli 53 e 54 del regolamento (CE) n. 178/2002, sono state modificate prevedendo esclusivamente la pena pecuniaria della multa da 25.000 a 50.000 euro e, pertanto, non è più prevista la pena della reclusione».

<sup>27</sup> Riportiamo il testo della lettera che è stata inviata al Senato da parte di un nutrito gruppo di Accademie e Società Scientifiche, tra cui l'Accademia dei Georgofili, in rappresentanza di moltissimi ricercatori, in occasione della discussione del DDL 1541 per la conversione in legge del decreto Campolibero [rectius misure campo libero contenute nel dl competitività].

«*I sottoscritti, Presidenti delle Società Scientifiche e delle Accademie sotto elencate, desiderano porre all'attenzione dei Presidenti e dei Componenti delle Commissioni Parlamentari 10<sup>a</sup> e 13<sup>a</sup> del Senato, riunite per l'esame del DDL1541, e dei parlamentari tutti, che lo dovranno approvare, le seguenti considerazioni in merito al solo comma 8 dell'art. 4 del DDL.*

*Il comma citato di fatto riguarda solo il mais Bt Mon810, che è coltivato oggi in Europa su circa 150.000 ettari e su circa 5 milioni di ettari in tutto il mondo con notevoli benefici ambientali, sanitari ed economici. Riduce l'uso di insetticidi, limita il danno da insetti (e quindi riduce il contenuto di una classe di micotossine associate, tra l'altro, a tumori all'esofago e difetti congeniti come la spina bifida), e aumenta la produzione.*

*Questo mais è importabile liberamente in Europa e anche in Italia e quindi non esistono dubbi sulla sua sicurezza. Invocare qualche possibile danno verso lepidotteri come misura per bloccarne la coltivazione è risibile e non rappresenta affatto il consenso nazionale o internazionale degli scienziati del settore.*

*Il Ministero dell'Ambiente spagnolo ha dichiarato che non esiste alcun problema con la coltivazione di tale mais. La coltivazione di 136.000 ettari con questo mais, cioè un terzo della superficie dedi-*

5. LA PROPOSTA DI REGOLAMENTO E, POI, DI DIRETTIVA  
 CONCERNENTE LA POSSIBILITÀ PER GLI STATI MEMBRI DI LIMITARE  
 O DI VIETARE LA COLTIVAZIONE DI OGM SUL LORO TERRITORIO

Come si è precedentemente notato, nel 2010, la Commissione europea con una Comunicazione sulla libertà per gli Stati membri di decidere in merito alla coltivazione di colture geneticamente modificate, aveva a essa allegato, oltre a una nuova raccomandazione sulla coesistenza, già rapidamente considerata, anche parallelamente una proposta legislativa di modifica della direttiva 2001/18/CE, per quanto concerne la possibilità per gli Stati membri di limitare o vietare la coltivazione degli OGM sul loro territorio<sup>28</sup>; tale proposta

*cata al mais in Spagna, significa che la coesistenza è possibile, a dispetto di ogni teoria che affermi il contrario.*

*Le sanzioni penali, pecuniarie e aggiuntive previste nel comma citato rappresentano un'abnormità che non ha paragoni e che paradossalmente colpisce chi coltiva una varietà con maggiori benefici e minori rischi di quelle convenzionali o biologiche.*

*L'accanimento contro la coltivazione delle piante transgeniche (i cosiddetti "OGM") senza bloccarne le importazioni rappresenta una ipocrisia che riguarda l'intero sistema paese. I dati ufficiali della FAO dicono che importiamo ogni anno 4 milioni di tonnellate di soia e derivati, transgenici nella quasi totalità, senza i quali il nostro sistema agroalimentare non potrebbe produrre larga parte delle eccellenze di cui siamo fieri.*

*Questa opposizione pregiudiziale e illogica non fa altro che contribuire a demonizzare la tecnologia, deprimere la ricerca nazionale e uccidere le possibilità che essa ha di contribuire all'agricoltura. Ricordiamo che le prove sperimentali di campo sono bloccate da oltre 10 anni e che molti prodotti sviluppati dalla ricerca italiana rimangono, nel migliore dei casi, nei laboratori, quando non sono già stati distrutti. Se non esiste prospettiva per prodotti che hanno mostrato ampi benefici in 20 anni di coltivazione commerciale, ancora meno ne esiste per quelli che i ricercatori italiani hanno sviluppato e che devono prima essere provati in campo, poi ottemperare alla onerosissima normativa, se tutto va bene essere approvati a livello europeo, e poi, molto prevedibilmente, non essere mai autorizzati a livello nazionale. Ogni affermazione di principio a favore della ricerca in questo contesto risulta assai poco credibile.*

*In sintesi la norma non è giustificabile dal punto di vista scientifico, logico e strategico e quindi ne chiediamo la rimozione. Se le Commissioni ed il parlamento decidessero di approvarla, si tratterebbe di una decisione tutta e solamente politica, contro le prove scientifiche oggi disponibili. Di tale decisione la politica deve assumersi tutta la responsabilità, così come delle sue conseguenze. Siamo a totale disposizione per illustrare le evidenze scientifiche oggi disponibili e l'entità di tali conseguenze, che hanno già oggi pesanti ricadute sulla competitività del Paese. Roma, 7 Luglio 2014».* La lettera è stata firmata da: Giorgio Cantelli Forti, presidente dell'Accademia Nazionale di Agricoltura ([www.accademia-agricoltura.unibo.it](http://www.accademia-agricoltura.unibo.it)), Felice Cervone, presidente della Federazione Italiana Scienze della Vita (FISV, [www.fisv.org](http://www.fisv.org)), Franco Scaramuzzi, presidente onorario dell'Accademia dei Georgofili (<http://www.georgofili.it>), Michele Stanca, presidente dell'Unione Nazionale delle Accademie italiane per le Scienze Applicate allo Sviluppo dell'Agricoltura, alla Sicurezza Alimentare e alla Tutela Ambientale (UNASA, [www.unasa.net](http://www.unasa.net)), Paolo Trost, presidente della Società Italiana di Biologia Vegetale (SIBV, [www.sibv.it](http://www.sibv.it)), Fabio Veronesi, presidente della Società Italiana di Genetica Agraria (SIGA, <http://www.geneticagraria.it>).

<sup>28</sup> COM (2010) 375 (procedimento 2010/0208/COD), Proposta di regolamento del parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2001/18/CE per quanto concerne la possi-

era intesa a modificare la direttiva n. 18 del 2001, attraverso l'inserimento di un nuovo art. 26 *ter*.

È da rilevare come nella relazione introduttiva alla proposta venga sottolineato che una modifica del quadro legislativo esistente in materia nell'UE si impone, fra l'altro, per il fatto che gli Stati membri sono stati spesso spinti a votare (in seno al Consiglio) in merito alla coltivazione di OGM senza basarsi su fondamenta scientifiche e a invocare clausole di salvaguardia per vietare le coltivazioni degli OGM a livello nazionale. La proposta di regolamento di revisione della direttiva 2001/18 CE è finalizzata a garantire una base giuridica agli Stati membri in sede di decisione sulla coltivazione di OGM per motivi diversi da quelli fondati sulla valutazione scientifica dei rischi per la salute e per l'ambiente effettuata a livello europeo. Grazie a questa modifica, gli Stati membri saranno in grado di limitare o di vietare la coltivazione degli OGM in una parte o nella totalità del loro territorio senza ricorrere (come si è detto) a clausole di salvaguardia che sinora non sono state appoggiate dall'Autorità europea per la sicurezza alimentare.

Tale proposta di revisione della direttiva sugli OGM, nonostante una posizione favorevole del Parlamento europeo e le pressioni della Commissione, è però rimasta a lungo arenata al Consiglio. La proposta, conviene ribadire, attribuirebbe a ciascun paese membro la libertà di vietare la coltivazione di OGM sulla base di considerazioni anche socioeconomiche e non solo tecnico-scientifiche. Il compito di far andare in porto la proposta è passato dalla presidenza greca a quella italiana.

Per brevità si considererà il testo della proposta come emendato dalla posizione del Consiglio in prima lettura<sup>29</sup>: se tale proposta, nel testo di compromesso del Consiglio, fosse approvata, introdurrebbe due nuovi articoli alla Direttiva n. 18, che appunto ammetterebbero la possibilità per gli Stati Membri di limitare o vietare la coltivazione di organismi geneticamente modificati sul loro territorio.

Si può notare anzitutto che la base giuridica dell'atto, passato dalla forma del regolamento a quella di una direttiva, sarebbe l'art. 114 del Trattato sul

---

bilità per gli Stati membri di limitare o vietare la coltivazione di OGM sul loro territorio. La proposta è stata adottata dalla Commissione il 13 luglio 2010 [come osservato alla nota 1, la proposta che successivamente si analizza è stata approvata e le nuove norme dell'UE che consentono agli Stati membri di vietare o limitare la coltivazione di organismi geneticamente modificati (OGM) sul loro territorio sono state formalmente adottate dal Consiglio il 2 marzo 2015; si è preferito non alterare però nel testo scritto la relazione orale].

<sup>29</sup> L'adozione della posizione del Consiglio in prima lettura è avvenuta il 23 luglio 2014.

funzionamento dell'Unione europea<sup>30</sup>, poiché questa proposta dovrebbe favorire il corretto funzionamento del mercato interno, tenendo conto (ai sensi

<sup>30</sup> L'articolo 114 del TFUE (ex articolo 95 del TCE), è il primo articolo del CAPO 3 (del Titolo VII), sul Ravvicinamento delle legislazioni, e recita:

«1. Salvo che i trattati non dispongano diversamente, si applicano le disposizioni seguenti per la realizzazione degli obiettivi dell'articolo 26. Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale, adottano le misure relative al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che hanno per oggetto l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno.

2. Il paragrafo 1 non si applica alle disposizioni fiscali, a quelle relative alla libera circolazione delle persone e a quelle relative ai diritti ed interessi dei lavoratori dipendenti.

3. La Commissione, nelle sue proposte di cui al paragrafo 1 in materia di sanità, sicurezza, protezione dell'ambiente e protezione dei consumatori, si basa su un livello di protezione elevato, tenuto conto, in particolare, degli eventuali nuovi sviluppi fondati su riscontri scientifici. Anche il Parlamento europeo ed il Consiglio, nell'ambito delle rispettive competenze, cercheranno di conseguire tale obiettivo.

4. Allorché, dopo l'adozione di una misura di armonizzazione da parte del Parlamento europeo e del Consiglio, da parte del Consiglio o da parte della Commissione, uno Stato membro ritenga necessario mantenere disposizioni nazionali giustificate da esigenze importanti di cui all'articolo 36 o relative alla protezione dell'ambiente o dell'ambiente di lavoro, esso notifica tali disposizioni alla Commissione precisando i motivi del mantenimento delle stesse.

5. Inoltre, fatto salvo il paragrafo 4, allorché, dopo l'adozione di una misura di armonizzazione da parte del Parlamento europeo e del Consiglio, da parte del Consiglio o da parte della Commissione, uno Stato membro ritenga necessario introdurre disposizioni nazionali fondate su nuove prove scientifiche inerenti alla protezione dell'ambiente o dell'ambiente di lavoro, giustificate da un problema specifico a detto Stato membro insorto dopo l'adozione della misura di armonizzazione, esso notifica le disposizioni previste alla Commissione precisando i motivi dell'introduzione delle stesse.

6. La Commissione, entro sei mesi dalle notifiche di cui ai paragrafi 4 e 5, approva o respinge le disposizioni nazionali in questione dopo aver verificato se esse costituiscano o no uno strumento di discriminazione arbitraria o una restrizione dissimulata nel commercio tra gli Stati membri e se rappresentino o no un ostacolo al funzionamento del mercato interno.

In mancanza di decisione della Commissione entro detto periodo, le disposizioni nazionali di cui ai paragrafi 4 e 5 sono considerate approvate.

Se giustificato dalla complessità della questione e in assenza di pericolo per la salute umana, la Commissione può notificare allo Stato membro interessato che il periodo di cui al presente paragrafo può essere prolungato per un ulteriore periodo di massimo sei mesi.

7. Quando uno Stato membro è autorizzato, a norma del paragrafo 6, a mantenere o a introdurre disposizioni nazionali che derogano a una misura di armonizzazione, la Commissione esamina immediatamente l'opportunità di proporre un adeguamento di detta misura.

8. Quando uno Stato membro solleva un problema specifico di pubblica sanità in un settore che è stato precedentemente oggetto di misure di armonizzazione, esso lo sottopone alla Commissione che esamina immediatamente l'opportunità di proporre misure appropriate al Consiglio.

9. In deroga alla procedura di cui agli articoli 258 e 259, la Commissione o qualsiasi Stato membro può adire direttamente la Corte di giustizia dell'Unione europea ove ritenga che un altro Stato membro faccia un uso abusivo dei poteri contemplati dal presente articolo.

10. Le misure di armonizzazione di cui sopra comportano, nei casi opportuni, una clausola di salvaguardia che autorizza gli Stati membri ad adottare, per uno o più dei motivi di carattere

dell'art. 2, par. 2, TFUE) del principio di sussidiarietà<sup>31</sup>. Quindi anche questa proposta andrebbe nella direzione di aumentare e rafforzare le possibilità di azione da parte degli Stati membri, e però, come si diceva, è una proposta che è rimasta bloccata a lungo, perché evidentemente ci sono Stati che non vogliono che spetti a loro la decisione in merito ad autorizzare o vietare l'utilizzo di prodotti geneticamente modificati nel loro territorio. Il progetto di direttiva mira invero a fornire una base giuridica solida all'interno del quadro giuridico dell'UE in materia di OGM per autorizzare gli Stati membri a limitare o vietare la coltivazione, in tutto il loro territorio o in parte di esso, di OGM autorizzati o attualmente oggetto di un procedimento di autorizzazione a livello di UE.

Nel motivare la proposta si nota che:

Quando un OGM è autorizzato ai fini della coltivazione a norma del quadro normativo dell'Unione sugli OGM e soddisfa, per quanto concerne la varietà da immettere in commercio, le prescrizioni del diritto dell'Unione sulla commercializzazione delle sementi e dei materiali di moltiplicazione delle piante, gli Stati membri non sono autorizzati a vietare, limitare o ostacolare la sua libera circolazione nel loro territorio, tranne alle condizioni definite dal diritto dell'Unione<sup>32</sup>. L'esperienza ha dimostrato che la coltivazione degli OGM è una questione trattata in modo più approfondito a livello di Stati membri. Le questioni relative all'immissione in commercio e all'importazione degli OGM dovrebbero continuare ad essere disciplinate a livello di Unione al fine di conservare il mercato interno. Tuttavia la coltivazione può richiedere maggiore flessibilità in certi casi essendo una questione con forte dimensione nazionale, regionale e locale dato il suo legame con l'uso del suolo, le strutture agricole locali e la protezione o il mantenimento degli habitat, degli ecosistemi e dei paesaggi. Tale flessibilità non dovrebbe incidere negativamente

---

non economico di cui all'articolo 36, misure provvisorie soggette ad una procedura di controllo dell'Unione».

<sup>31</sup> Il 7° considerando premesso alla proposta di direttiva recita: «Conformemente all'articolo 2, paragrafo 2, TFUE, gli Stati membri devono pertanto avere la possibilità, durante la procedura di autorizzazione e successivamente, di decidere di limitare la coltivazione di un OGM nel proprio territorio con l'effetto di escludere la coltivazione di un determinato OGM in tutto il proprio territorio o in parte di esso. In questo contesto, è opportuno garantire agli Stati membri, conformemente al principio di sussidiarietà, maggiore flessibilità nel decidere se desiderino oppure no coltivare colture GM nel loro territorio, senza conseguenze per la valutazione del rischio prevista dal sistema UE di autorizzazione degli OGM nel corso della procedura di autorizzazione o successivamente e indipendentemente dalle misure che gli Stati membri sono autorizzati a prendere a norma della direttiva 2001/18/CE per evitare la presenza involontaria di OGM in altri prodotti. Dare questa possibilità agli Stati membri dovrebbe facilitare il processo decisionale nel campo degli OGM. Al tempo stesso si dovrebbe mantenere la libertà di scelta dei consumatori, degli agricoltori e degli operatori, assicurando maggiore chiarezza alle parti interessate per quanto riguarda la coltivazione di OGM nell'Unione. La presente direttiva dovrebbe pertanto favorire il corretto funzionamento del mercato interno».

<sup>32</sup> Considerando 4 premesso alla proposta.

sulla procedura di autorizzazione comune, in particolare sul processo di valutazione<sup>33</sup>. Per limitare o proibire la coltivazione di OGM, alcuni Stati membri hanno fatto ricorso alle clausole di salvaguardia e alle misure di emergenza ai sensi dell'articolo 23 della direttiva 2001/18/CE e dell'articolo 34 del regolamento (CE) n. 1829/2003 sulla base, a seconda dei casi, di nuove o ulteriori informazioni divenute disponibili dopo la data dell'autorizzazione e che riguardano la valutazione di rischi ambientali o di una nuova valutazione delle informazioni esistenti. Altri Stati membri hanno fatto ricorso alla procedura di notifica di cui all'articolo 114, paragrafi 5 e 6 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), che richiede la presentazione di nuove prove scientifiche inerenti alla protezione dell'ambiente o dell'ambiente di lavoro. Inoltre il processo decisionale è risultato particolarmente difficoltoso per quanto riguarda la coltivazione di OGM, in quanto sono state espresse preoccupazioni nazionali non dettate unicamente da questioni legate alla sicurezza degli OGM per la salute e per l'ambiente<sup>34</sup>.

In particolare il primo dei due nuovi articoli da inserire nella direttiva 2001/18/CE (ai sensi dell'art. 1 della proposta), che diventerebbe il nuovo articolo 26 *ter*, disporrebbe quanto segue:

#### *Coltivazione*

1. Nel corso della procedura di autorizzazione di un determinato OGM o del rinnovo dell'autorizzazione, uno Stato membro può richiedere al notificante/richiedente, attraverso la Commissione, di adeguare l'ambito geografico della notifica/richiesta presentata a norma della parte C della presente direttiva o del regolamento (CE) n. 1829/2003, in modo che tutto il territorio di tale Stato membro o parte di esso debba essere escluso dalla coltivazione. Tale richiesta è comunicata alla Commissione al più tardi entro 30 giorni dalla trasmissione della relazione di valutazione effettuata a norma dell'articolo 14, paragrafo 2, della presente direttiva oppure dal ricevimento del parere dell'Autorità a norma dell'articolo 6, paragrafo 6, e dell'articolo 18, paragrafo 6, del regolamento (CE) n. 1829/2003. La Commissione comunica senza indugio la richiesta dello Stato membro al notificante/richiedente e agli altri Stati membri.

2. Se il notificante/richiedente si oppone alla richiesta di uno Stato membro ai sensi del paragrafo 1, ne informa la Commissione e gli Stati membri entro 30 giorni dal ricevimento della richiesta da parte della Commissione. In caso di consenso esplicito o tacito del notificante/richiedente, l'ambito geografico della notifica/richiesta è adeguato di conseguenza nell'autorizzazione scritta o nell'autorizzazione.

L'autorizzazione scritta rilasciata a norma della presente direttiva e, se del caso, la decisione emessa conformemente all'articolo 19, nonché la decisione di autorizzazione adottata a norma degli articoli 7 e 19 del regolamento (CE) n. 1829/2003, sono emesse sulla base dell'ambito di applicazione geografico modificato, esplicitamente o tacitamente approvato dal notificante/richiedente.

3. Se il notificante/richiedente si oppone all'adeguamento dell'ambito geografico della sua notifica/richiesta corrispondente a una richiesta formulata da uno Stato membro ai

<sup>33</sup> Considerando 5 premesso alla proposta.

<sup>34</sup> Considerando 6 premesso alla proposta.

sensi del paragrafo 1 del presente articolo, detto Stato membro può adottare misure che limitano o vietano in tutto il suo territorio o in parte di esso la coltivazione di OGM, una volta autorizzato a norma della parte C della presente direttiva o del regolamento (CE) n. 1829/2003, a condizione che tali misure siano conformi al diritto dell'Unione, motivate e rispettose dei principi di proporzionalità e di non discriminazione e, inoltre, che siano basate su fattori imperativi quali quelli connessi a:

- a) obiettivi di politica ambientale distinti dagli elementi valutati a norma della presente direttiva e del regolamento (CE) n. 1829/2003;
- b) pianificazione urbana e territoriale;
- c) l'uso del suolo;
- d) gli impatti socio-economici;
- e) l'esigenza di evitare la presenza di OGM in altri prodotti, fatto salvo l'articolo 26 bis;
- f) gli obiettivi di politica agricola;
- g) l'ordine pubblico.

Tali motivazioni possono essere adottate individualmente o in combinazione, ad eccezione della motivazione prevista dalla lettera g) che non può essere utilizzata individualmente, a seconda delle circostanze particolari dello Stato membro, della regione o dell'area in cui si applicano dette misure ma, in ogni caso, non devono contrastare con la valutazione di rischio ambientale effettuata a norma della presente direttiva o del regolamento (CE) n. 1829/2003.

4. Uno Stato membro che intende adottare misure a norma del paragrafo 3 del presente articolo, trasmette preventivamente alla Commissione un progetto di tali misure e le corrispondenti motivazioni adottate. Tale comunicazione può avvenire prima del completamento della procedura di autorizzazione di un OGM, a norma della parte C della presente direttiva o del regolamento (CE) n. 1829/2003. Nel corso di un periodo di 75 giorni dalla data di tale comunicazione:

- a) lo Stato membro interessato si astiene dall'adottare e dall'attuare tali misure; e
- b) la Commissione può formulare le osservazioni che ritiene opportune.

Alla scadenza del periodo di 75 giorni di cui al primo comma e non oltre due anni dalla data in cui viene concessa l'autorizzazione, lo Stato membro interessato può adottare misure nella forma originariamente proposta o in una versione modificata al fine di tenere conto delle osservazioni ricevute dalla Commissione. Tali misure sono comunicate senza indugio alla Commissione, agli altri Stati membri e al notificante/richiedente.

5. Qualora, dopo l'autorizzazione di un OGM ai sensi della presente direttiva o del regolamento (CE) n. 1829/2003 e non prima di due anni dalla data in cui è dato/a l'assenso/l'autorizzazione, uno Stato membro ritenga che circostanze nuove ed obiettive giustifichino un adeguamento dell'ambito geografico dell'autorizzazione, esso può applicare, mutatis mutandis, la procedura di cui ai paragrafi da 1 a 4 purché tali misure non incidano negativamente sulla coltivazione di sementi e materiale di moltiplicazione di piante geneticamente modificate, piantati legalmente prima dell'adozione di tali misure.

6. Qualora uno Stato membro desideri che tutto il suo territorio o parte di esso venga reintegrato nell'ambito geografico dell'autorizzazione dal quale era stato precedentemente escluso ai sensi del paragrafo 2, esso può fare una richiesta a tal fine all'autorità competente che ha rilasciato l'autorizzazione scritta a norma della presente direttiva o alla Commissione se l'OGM è stato autorizzato a norma del regolamento (CE) n. 1829/2003.

L'autorità competente che ha rilasciato l'autorizzazione scritta o la Commissione, a seconda dei casi, modifica di conseguenza l'ambito geografico dell'autorizzazione o della decisione di autorizzazione.

7. Ai fini dell'adeguamento dell'ambito geografico dell'autorizzazione di un OGM ai sensi dei paragrafi 5 e 6, e a condizione che il titolare dell'autorizzazione, a norma del paragrafo 5, approvi esplicitamente o tacitamente la richiesta dello Stato membro:

a) per un OGM autorizzato a norma della presente direttiva, l'autorità competente che ha rilasciato l'autorizzazione scritta modifica di conseguenza l'ambito geografico dell'autorizzazione e informa la Commissione e gli Stati membri e il titolare dell'autorizzazione una volta completata la modifica;

b) per un OGM che è stato autorizzato a norma del regolamento (CE) n. 1829/2003, la Commissione modifica di conseguenza la decisione di autorizzazione, senza applicare la procedura di cui all'articolo 35, paragrafo 2, di detto regolamento. La Commissione informa di conseguenza gli Stati membri e il titolare dell'autorizzazione.

8. Qualora uno Stato membro abbia revocato misure adottate ai sensi dei paragrafi 3 e 4, ne informa senza indugio la Commissione e gli altri Stati membri.

9. Le misure adottate ai sensi del presente articolo non incidono sulla libera circolazione degli OGM, come tali o contenuti in prodotti<sup>35</sup>.

<sup>35</sup> Il successivo articolo 26 *quater* da aggiungere alla dir. 2001/18CE, sempre secondo l'art. 1 della proposta, disporrebbe:

*Misure transitorie*

1. Dal ... al ... [periodo di 6 mesi dalla data di entrata in vigore della direttiva, n.d.r.] uno Stato membro può richiedere al notificante/richiedente, attraverso la Commissione, di adeguare l'ambito geografico di una notifica/richiesta presentata, o di un'autorizzazione concessa, a norma della presente direttiva o del regolamento (CE) n. 1829/2003 anteriormente al ... [data di entrata in vigore della direttiva, n.d.r.]. La Commissione comunica senza indugio la richiesta dello Stato membro al notificante/richiedente nonché agli altri Stati membri.

2. Qualora una richiesta sia pendente e il notificante/richiedente l'abbia approvata esplicitamente o tacitamente entro 30 giorni dalla comunicazione di tale richiesta, l'ambito geografico della notifica/richiesta è adeguato di conseguenza. L'autorizzazione scritta rilasciata a norma della presente direttiva e, se del caso, la decisione emessa conformemente all'articolo 19, nonché la decisione di autorizzazione adottata a norma degli articoli 7 e 19 del regolamento (CE) n. 1829/2003, sono emesse sulla base dell'ambito di applicazione geografico modificato, esplicitamente o tacitamente approvato dal notificante/richiedente.

3. Qualora l'autorizzazione sia già stata concessa e il titolare dell'autorizzazione abbia approvato esplicitamente o tacitamente una richiesta entro 30 giorni dalla comunicazione di tale richiesta, l'autorizzazione è come approvata dal titolare dell'autorizzazione. Per un'autorizzazione scritta a norma della presente direttiva, l'autorità competente modifica di conseguenza l'ambito geografico dell'autorizzazione come esplicitamente o tacitamente approvato dal titolare dell'autorizzazione e informa la Commissione, gli Stati membri e il titolare dell'autorizzazione una volta completata la modifica. Per un'autorizzazione a norma del regolamento (CE) n. 1829/2003, la Commissione modifica di conseguenza la decisione di autorizzazione, senza applicare la procedura di cui all'articolo 35, paragrafo 2, di detto regolamento. La Commissione informa di conseguenza gli Stati membri e il titolare dell'autorizzazione.

4. Se un notificante/richiedente o, a seconda dei casi, un titolare di autorizzazione si oppone a tale richiesta, si applicano *mutatis mutandis* i paragrafi da 3 a 9 dell'articolo 26 *ter*.

5. Il presente articolo lascia impregiudicata la coltivazione di sementi e materiale di moltiplicazione delle piante geneticamente modificati autorizzati che siano stati piantati legalmente prima che la coltivazione di tale OGM fosse limitata o vietata nello Stato membro.

Dunque, secondo il testo di compromesso,

solo nel caso in cui il notificante/richiedente abbia rifiutato di adeguare l'ambito geografico della notifica/richiesta di un OGM come richiesto da uno Stato membro, tale Stato membro dovrebbe avere la possibilità di adottare misure motivate che limitano o vietano in tutto il suo territorio o in parte di esso la coltivazione di OGM in base a motivazioni distinte da quelle valutate conformemente alla serie armonizzata di norme dell'Unione, ossia la direttiva 2001/18/CE e il regolamento (CE) n. 1829/2003, conformi al diritto dell'Unione. Tali motivazioni possono essere collegate a obiettivi della politica ambientale o agricola o ad altri fattori preminenti quali l'assetto territoriale, la destinazione dei suoli, gli impatti socio-economici, la coesistenza e l'ordine pubblico. Tali motivazioni possono essere adottate individualmente o in combinazione a seconda delle circostanze specifiche dello Stato membro, della regione o dell'area in cui si applicano dette misure<sup>36</sup>.

---

6. Le misure adottate ai sensi del presente articolo non incidono sulla libera circolazione degli OGM in quanto tali o dei loro prodotti».

A giustificazione di tali norme transitorie, nel 21° considerando si afferma: «Al fine di conciliare gli obiettivi della presente direttiva con gli interessi legittimi degli operatori economici in relazione agli OGM che sono stati autorizzati, o che sono sottoposti al processo di autorizzazione, prima dell'entrata in vigore della presente direttiva dovrebbero essere previste adeguate misure transitorie. Le misure transitorie sono giustificate anche dalla necessità di evitare l'insorgere di possibili distorsioni della concorrenza derivanti da una differenza di trattamento tra i titolari di autorizzazione esistenti e i futuri richiedenti di autorizzazione. Negli interessi della certezza giuridica, il periodo durante il quale possono essere adottate tali misure transitorie dovrebbe essere limitato allo stretto necessario per assicurare una transizione armoniosa al nuovo regime. Dette misure transitorie dovrebbero pertanto consentire agli Stati membri di applicare le disposizioni della presente direttiva a prodotti che sono stati autorizzati o che sono in corso di autorizzazione prima dell'entrata in vigore della presente direttiva, a condizione che non siano interessate le varietà geneticamente modificate di sementi e materiale di moltiplicazione delle piante autorizzati, già legalmente piantati».

Il successivo art. 2 della proposta di direttiva disporrebbe poi:

«Entro 4 anni dal ... [data di entrata in vigore della presente direttiva], la Commissione presenta al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione relativa all'uso che gli Stati membri hanno fatto della presente direttiva, compresi l'efficacia delle disposizioni che consentono agli Stati membri di limitare o vietare la coltivazione di OGM in tutto il loro territorio o in parte di esso e il corretto funzionamento del mercato interno. Tale relazione può essere accompagnata dalle proposte legislative che la Commissione ritenga opportune. La Commissione riferisce inoltre in merito ai progressi compiuti verso l'assegnazione di uno status normativo al documento orientativo rafforzato dell'autorità del 2010 sulla valutazione del rischio derivante da piante geneticamente modificate».

Infine, l'art. 3, ultimo articolo della proposta di direttiva, disporrebbe l'entrata in vigore della direttiva il ventesimo giorno successivo alla pubblicazione nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea.

<sup>36</sup> Come si afferma nel 10° considerando premesso alla proposta di direttiva in esame. Ed il considerando successivo precisa: «Il livello di protezione della salute umana o animale e dell'ambiente scelto nell'Unione consente una valutazione scientifica uniforme in tutta l'Unione e la presente direttiva non deve modificare tale situazione. Pertanto, al fine di evitare interferenze con le competenze assegnate ai responsabili della valutazione del rischio e ai responsabili della gestione del rischio ai sensi della direttiva 2001/18/CE e del regolamento (CE) n. 1829/2003, uno Stato membro dovrebbe utilizzare soltanto motivazioni relativi a

Non sembra, però, del tutto chiarito il *discrimen* tra le misure in materia di coesistenza affrontate nella ricordata raccomandazione del 2010 e le decisioni che gli Stati potrebbero prendere ai sensi di questa proposta di direttiva<sup>37</sup>.

Inoltre, mentre, come si è visto, è esplicitato che le misure adottate in base al nuovo art. 26 *ter* non dovrebbero incidere sulla libera circolazione degli OGM<sup>38</sup>, è lasciato solo a un considerando la salvezza delle attività di ricerca, nel necessario rispetto delle misure di sicurezza<sup>39</sup>.

---

obiettivi di politica ambientale che non contrastano con la valutazione dei rischi per la salute e l'ambiente valutati nel contesto delle procedure di autorizzazione di cui alla direttiva 2001/18/CE e al regolamento (CE) n. 1829/2003, relativi al mantenimento di determinati tipi di caratteristiche naturali e paesaggistiche, di taluni habitat ed ecosistemi, nonché di funzioni e servizi ecosistemici specifici».

<sup>37</sup> Né i dubbi sono del tutto sciolti dal 12° considerando premesso alla proposta di direttiva in esame secondo cui «Gli Stati membri dovrebbero inoltre essere in grado di fondare le decisioni da essi adottate ai sensi della direttiva 2001/18/CE su motivazioni concernenti gli impatti socio-economici derivanti dalla coltivazione di un OGM sul territorio dello Stato membro interessato. Mentre le misure in materia di coesistenza sono già state affrontate dalla raccomandazione della Commissione del 13 luglio 2010, gli Stati membri devono comunque avere anche la possibilità di adottare misure che limitano o vietano la coltivazione di OGM autorizzati in tutto il loro territorio o in parte di esso. Le suddette motivazioni possono essere connesse all'impraticabilità ovvero all'impossibilità di attuare misure di coesistenza a causa di condizioni geografiche specifiche, dall'esigenza di evitare la presenza di OGM in altri prodotti quali prodotti specifici o particolari, ovvero dall'esigenza di tutelare la diversità della produzione agricola o di garantire la purezza di sementi e materiali di moltiplicazione vegetale. Inoltre la Commissione ha riferito al Parlamento europeo e al Consiglio, come richiesto dalle conclusioni del Consiglio del 5 dicembre 2008 sugli organismi geneticamente modificati, in merito alle implicazioni socio-economiche della coltivazione di OGM. I risultati di questa relazione possono fornire informazioni preziose per gli Stati membri che valutano l'opportunità di adottare decisioni in base alla presente direttiva».

<sup>38</sup> V. il 9° ovvero ultimo paragrafo dell'art. 26 *ter* che si vorrebbe inserire nella direttiva 2001/18/CE ai sensi della proposta in esame. Anche il 13° considerando premesso a tale proposta è esplicito al riguardo: «Le limitazioni o i divieti adottati ai sensi della presente direttiva devono riguardare la coltivazione e non la libera circolazione e importazione di sementi e materiali di moltiplicazione di piante geneticamente modificate, come tali o contenuti in prodotti, e i prodotti del loro raccolto, e devono inoltre essere conformi ai trattati, in particolare per quanto riguarda il principio di non discriminazione tra prodotti nazionali e non nazionali, il principio di proporzionalità e l'articolo 34, l'articolo 36 e l'articolo 216, paragrafo 2, TFUE».

V. anche il 20° considerando premesso alla proposta di direttiva in esame, secondo cui «La presente direttiva lascia impregiudicati gli obblighi degli Stati membri per quanto riguarda la libera circolazione delle sementi, del materiale di moltiplicazione vegetale e dei prodotti del raccolto convenzionali ai sensi del pertinente diritto dell'Unione e conformemente al TFUE».

<sup>39</sup> Ai sensi del 15° considerando premesso alla proposta di direttiva in esame «Le decisioni degli Stati membri che limitano o vietano la coltivazione di OGM in tutto il loro territorio o in parte di esso non devono impedire lo svolgimento di attività di ricerca biotecnologica purché, nello svolgere tali attività di ricerca, siano osservate tutte le necessarie misure di sicurezza».

Comunque non tutti i problemi forse sarebbero risolti anche con il testo nuovo proposto<sup>40</sup>, e ci sarebbero tante altre cose su cui soffermarsi in tema di OGM, ma occorrerebbe troppo tempo.

<sup>40</sup> Restano, ad esempio, problemi per le aree frontaliere. Il penultimo considerando (cioè il 22°), premesso alla proposta di direttiva in esame si limita a ricordare che: «La raccomandazione della Commissione del 13 luglio 2010 prevede orientamenti per gli Stati membri ai fini dell'elaborazione di misure di coesistenza, anche nelle aree frontaliere». È da richiamare al riguardo la posizione della delegazione del Lussemburgo (che, insieme al Belgio) si è astenuto, che comunque apprezza tale considerando.

ELEONORA SIRSI\*

## In tema di etichettatura dei prodotti geneticamente modificati

### I. SUL DIRITTO DEL CONSUMATORE DI SAPERE RIGUARDO AGLI ALIMENTI

Il diritto del consumatore di alimenti di sapere in modo da compiere scelte consapevoli rappresenta uno dei cardini della elaborazione giuridica del consumo e insieme del diritto alimentare<sup>1</sup>; il diritto di sapere passa attraverso la possibilità di accedere a informazioni rilevanti e veritiere relativamente ai prodotti; la individuazione delle informazioni rilevanti è oggetto di una scelta politico-normativa che si traduce in imposizione di obblighi ad alcuni operatori e nell'organizzazione di un apparato amministrativo di controllo.

Il percorso concettuale appena indicato è legato, come è noto, ad alcuni presupposti: la teoria della scelta razionale e del consumatore come soggetto razionale; la esistenza di canali strutturati di informazione; la possibilità di individuare con certezza le informazioni rilevanti. Ciascuna di queste affermazioni è, a oggi e non da oggi, oggetto di ripensamento grazie alle maggiori conoscenze dei meccanismi di scelta e in particolare della scelta al consumo e alle nuove declinazioni della figura del consumatore come soggetto attivo<sup>2</sup>; in

\* *Università di Pisa*

<sup>1</sup> A norma del reg. 178/2002 /CE «La legislazione alimentare di prefigge di tutelare gli interessi dei consumatori e di costituire una base per consentire ai consumatori di compiere scelte consapevoli in relazione agli alimenti che consumano» (art. 8).

<sup>2</sup> In particolare sulla figura del prosumer, coproduttore, consum-attore e in generale sul ruolo del consumatore nelle dimensioni socio-economica e socio-culturale vedi, ex multis, B. COVA and D. DALLI, *Working consumers: the next step in marketing theory*, 2009, <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/36717>; vedi inoltre i saggi raccolti da E. DI NALLO e R. PULTRINIERI in *Cum Sumo. Prospettive di analisi del consumo nella società globale*, Milano, Franco Angeli, 2006. Fra le moltissime analisi dei mutamenti intervenuti, nel corso degli ultimi decenni, nella relazione di fiducia fra consumatori e produttori e più in generale, della trasformazione del consumatore da soggetto passivo a protagonista anche attraverso una significativa mobilitazione sociale, e sul

presenza di una molteplicità dei canali informativi – si pensi allo sviluppo del web e alla crescita del numero di cittadini-consumatori “connessi” attraverso vari device – e dei percorsi della comunicazione commerciale<sup>3</sup>; in relazione alla modificazione della lista delle informazioni rilevanti per un consumatore “critico” ed eticamente orientato.

Sotto altro profilo il diritto del consumatore di alimenti a conoscere incide ed è inciso dalle regole del mercato e della concorrenza. L’informazione rivolta al consumatore è uno dei principali strumenti ai quali il produttore ricorre per vincere la gara con i concorrenti, in questo senso il mercato è condotto a generare prodotti e informazioni e informazioni-prodotto<sup>4</sup> che indirizzano le scelte nel mercato al consumo.

L’analisi di qualsiasi forma di etichettatura, ossia della forma di comunicazione fra produttori e consumatori più utilizzata nel mercato degli alimenti a partire dal momento del passaggio dalla forma precapitalistica del contatto diretto fra produttore e consumatore alla prevalenza dell’intermediazione commerciale nel consumo di massa, deve partire necessariamente da qui e da qui dovrebbe procedere nell’analisi di ciascuna delle affermazioni per poi affrontare lo specifico tema dell’informazione del consumatore oggetto di questo incontro. Nell’impossibilità di condurre un’analisi dettagliata mi limiterò ad alcune osservazioni generali per poi considerare lo specifico tipo di etichettatura di alimenti e mangimi legata alla presenza di /provenienza da OGM e i problemi giuridici connessi.

## 2. LA SCELTA DEL CONSUMATORE DI ALIMENTI E GLI ALIMENTI GM

L’attenzione posta sull’etichettatura come canale informativo prevalente nei rapporti fra produttore e consumatore, come si è detto, per lo più trascura gli elementi di contesto indicati in precedenza (dinamica della scelta al

---

ruolo della FDA, vedi più di recente L.A. GROSSMAN, *The rise of the empowered consumer*, in «Administrative Law Review», vol. 66, 2014.

<sup>3</sup> Vedi per tutti A. DI LAURO, *La comunicazione e la disciplina della pubblicità dei prodotti alimentari*, in *Trattato di diritto agrario*, diretto da L. Costato, A. Germanò, E. Rook Basile, 3. *Il Diritto agroalimentare*, Torino, UTET, 2011, p. 547ss.

<sup>4</sup> Sulla integrazione dell’informazione nel prodotto, come una delle caratteristiche “costitutive” di esso, vedi l’art.14 del reg.(UE) 2002/178, secondo il quale per determinare se un alimento sia a rischio occorre prendere in considerazione «b) le informazioni messe a disposizione del consumatore, comprese le informazioni riportate sull’etichetta o altre informazioni generalmente accessibili al consumatore sul modo di evitare specifici effetti nocivi per la salute provocati da un alimento o categoria di alimenti».

consumo, pluralità di contesti di comunicazione, modificazione delle informazioni rilevanti) e insieme a essi il dato generale che tutti li racchiude secondo il quale ciò che conta non è solo il contenuto dell'informazione ma piuttosto e soprattutto come essa venga accolta e percepita dal consumatore sulla base anche<sup>5</sup> di un sentimento diffuso nella società e della “cappa comunicativa” che condiziona il nostro rapporto con il mondo – con la sua realtà<sup>6</sup>. Per fare un esempio emblematico e legato agli alimenti, l'informazione relativa alla presenza di glutine negli anni '50-'60 era apprezzata come positiva nel mercato al consumo – si pensi alla pastina glutinata, agli alimenti addizionati di glutine – mentre, al contrario, è oggi capace di allontanare il consumatore, anche indipendentemente dalla circostanza che sia affetto da celiachia<sup>7</sup>.

In qualche misura questi elementi emergono nella lettera della nuova normativa dettata dal reg. (UE) 1169/2011 relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori in cui trovano posto le «differenze di percezione dei consumatori e (del)le loro esigenze in materia di informazione» (art. 1.1); che accoglie una definizione ampia di «informazioni sugli alimenti» come «le informazioni concernenti un alimento e messe a disposizione del consumatore finale mediante un'etichetta, altri materiali di accompagnamento o qualunque altro mezzo, compresi gli strumenti della tecnologia moderna o la comunicazione verbale»; che guarda all'obiettivo di fornire «ai consumatori finali le basi per effettuare delle scelte consapevoli e per utilizzare gli alimenti in modo sicuro, nel rispetto in particolare di considerazioni sanitarie, economiche, ambientali, sociali ed etiche»<sup>8</sup>.

<sup>5</sup> Sul ruolo in particolare dell'educazione del consumatore, oggetto di uno specifico “diritto” riconosciuto nella legislazione che a vari livelli ha tradotto le elaborazioni dei diritti dei consumatori mi permetto di rinviare al mio *Il diritto all'educazione del consumatore di alimenti*, in «Riv. dir. agr.», 2011, I, p. 496ss.

<sup>6</sup> La necessità di un nuovo realismo è uno dei temi della filosofia contemporanea: vedi *La realtà. Hegel oggi*, Intervista a Luca Illetterati, a cura di Alberto Gaiani, in <http://www.leparoleelecosc.it/>

<sup>7</sup> Per un'analisi di questo cambiamento vedi, fra gli altri, D. BRESSANINI, B. MAUTINO, *Contro Natura*, Milano, Rizzoli, 2015, p. 13ss. e, con riferimento alla moda del gluten free M. NIOLA, *Homo dieteticus, Viaggio nelle tribù alimentari*, Bologna, Il Mulino, 2015, p. 24ss.

<sup>8</sup> Un altro elemento qualificante del reg. (UE) 2011/1169, che apparentemente non assume un diretto rilievo per la questione OGM, è rappresentato dall'obbligo dell'etichettatura nutrizionale che appare interessante per cogliere le dinamiche che si innescano nel mercato in presenza di una modifica della disciplina in materia di etichettatura. Dal momento in cui negli USA è diventata obbligatoria, ovvero fin dal 1990, i produttori di alimenti sono intervenuti sulla composizione degli alimenti, aggiungendo o togliendo a seconda dei casi, e l'hanno usata per veicolare informazioni volte a conquistare i consumatori attenti alle indicazioni nutrizionali: un buon risultato se si fosse tradotto in una riduzione dei grassi trans, senonché si è assistito

Così, la considerazione delle regole sull'etichettatura degli OGM non può prescindere dal contesto culturale nel quale queste sono destinate a presentarsi. Tanto più che l'atteggiamento di prevalente diffidenza dei cittadini europei, e non solo, nei confronti di una tecnologia che, operando sul corredo genetico dei microorganismi e delle piante<sup>9</sup>, riesce a operare miglioramenti altrimenti ottenibili in tempi lunghi o non ottenibili affatto, e legato alla sfiducia nei confronti delle istituzioni e del mondo scientifico, non sembra destinato a cambiare nel breve periodo. Questo sentimento diffuso contro gli OGM, comunque li si intenda<sup>10</sup>, ha il suo inevitabile impatto anche in termini di conseguenze economiche per gli operatori del sistema agro-alimentare, sia di quelli che vorrebbero utilizzare materiali GM sia di quelli convenzionali e che praticano l'agricoltura biologica, e spiega la rincorsa dei legislatori europeo e nazionale – certamente di quello italiano – ad adottare regole severe e restrittive anche se non sempre coerenti, nemmeno con l'obiettivo generale della protezione dei consumatori “ad un livello elevato”<sup>11</sup>, come appunto, e lo vedremo, proprio quelle relative all'etichettatura.

---

soprattutto ad aggiunte di vitamine, minerali e fibre per far apparire il prodotto più sano, che non hanno inciso sulla salute degli americani come dimostra il dilagare dei casi di obesità e di diabete di tipo 2: la riforma va ora nel senso di indicare in due tabelle diverse gli zuccheri dell'alimento e quelli aggiunti e le calorie commisurate al volume (porzione) normalmente ingerito in un pasto; comunque c'è chi ritiene di dover rendere più facile la scelta con metodi come quello del semaforo; c'è il problema della lista degli ingredienti troppo lunga e resa ancora più lunga dalla possibilità di indicare uno per uno, ad esempio, gli zuccheri e non in un'unica categoria (es. zucchero, miele, sciroppo di fruttosio, agave, succo d'uva concentrato).

<sup>9</sup> Anche gli animali sono stati e sono oggetto di studio e ricerca in ambito genetico e già vi sono applicazioni della tecnologia del DNA ricombinante finalizzate all'ottenimento di individui e specie con caratteristiche determinate, ma è indubbio che a tutt'oggi il dibattito e, di conseguenza, l'intervento legislativo si sia concentrato sulle piante – semi, materiali di moltiplicazione.

<sup>10</sup> Il concetto giuridico di OGM (in quanto accolto dalla normativa che li riguarda) è, come diremo, diverso sia da una considerazione “scientifica” di cosa sia un organismo che sia o sia stato geneticamente modificato sia da quella che si può chiamare la “percezione” sociale di cosa un OGM sia.

<sup>11</sup> Il panorama normativo nel quale si colloca la materia dell'etichettatura degli alimenti è costituito, com'è noto, dalle regole del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) che contempla una politica di protezione del consumatore (Tit XV art. 169) a un livello elevato, attraverso la tutela della salute, della sicurezza e degli interessi economici e la promozione del diritto all'informazione, all'educazione e all'organizzazione per la salvaguardia dei propri interessi. Si tratta di una competenza concorrente (artt. 2.2 e 4 TFUE) con quella degli Stati membri, che l'Unione prevede di svolgere attraverso misure legate alla realizzazione del mercato interno e misure di sostegno, integrazione e controllo della politica degli Stati membri. Le esigenze di protezione dei consumatori sono inoltre considerate, a norma dell'art 12 TFUE, come trasversali alle altre politiche dell'Unione. Il diritto del consumatore a una adeguata informazione, insieme a quello a una corretta pubblicità e all'educazione al consumo, è affermato, in ambito nazionale, nel Codice del Consumo, che all'art. 2 disciplina i Diritti dei consumatori.

### 3. LA DISCIPLINA DELL'ETICHETTATURA DEGLI ALIMENTI GM NEL CONTESTO DELLA CONSIDERAZIONE NORMATIVA DEGLI OGM

La questione dell'etichettatura ha rappresentato uno dei punti centrali del dibattito sulla commercializzazione e sull'impiego di OGM. Dare al consumatore la possibilità di scegliere appariva il modo migliore per conciliare la tutela dei suoi diritti con l'esigenza di favorire la libera circolazione delle merci, secondo un modo di procedere già affermato nell'Unione europea con riferimento ai prodotti alimentari. Come è noto, difatti, l'etichettatura è stata considerata, anche nella giurisprudenza della Corte di giustizia, una misura idonea e "più proporzionata" rispetto ai divieti di vendita di prodotti ottenuti sulla base di regole diverse da quelle del Paese di produzione<sup>12</sup>.

Senonché in questo caso l'etichettatura era (ed è) inevitabilmente destinata a svolgere un ruolo più complesso, in ragione della natura controversa dell'oggetto: sospettato di generare danni alla salute, accusato di concorrere in modo significativo alla diminuzione della biodiversità naturale e agricola, e persino della diversità di pensiero; ritenuto un simbolo della omologazione dei gusti generata dall'industrializzazione dell'agricoltura, a scapito della conservazione delle conoscenze e delle pratiche, agricole e alimentari, identitarie; considerato un vessillo di multinazionali sementiere con mire imperialiste.

In questo senso la vicenda delle regole degli OGM rappresenta una storia che si dovrebbe leggere nel suo insieme, in cui i singoli capitoli rischiano di non avere senso se letti nella inconsapevolezza dei precedenti come dei successivi.

Se non è possibile ripercorrere una storia complessa, che ormai conta su un numero veramente cospicuo di interventi normativi e giurisprudenziali, è utile ricordare almeno due – e fra loro collegati – aspetti generali di particolare importanza.

Il primo consiste nelle scelte definitorie e, di conseguenza, dell'ambito di applicazione delle regole sugli OGM. È già da tempo stato osservato come la definizione normativa di OGM – oggi nella dir. 2001/18/CE che ha abrogato la dir. 90/220/CEE, e in particolare negli Allegati 1A e 1B che individuano le tecniche di modificazione genetica atte a definire l'area oggetto della disciplina e le tecniche che, pur comportando modificazione genetica, non sono sottoposte alla disciplina – sia rimasta sostanzialmente immutata

<sup>12</sup> Sul tema vedi per tutti G. SGARBANTI, *Il principio del mutuo riconoscimento e la denominazione dei prodotti alimentari*, in *Trattato di diritto agrario*, diretto da L. Costato, A. Germanò, E. Rook Basile, 3. *Il Diritto agroalimentare*, cit., p. 475ss.

pur nella profonda trasformazione della disciplina di settore e soprattutto delle tecnologie idonee a modificare il corredo genetico degli organismi viventi e in particolare delle piante. Anche a prescindere dalle tecnologie “più nuove”, la sigla OGM come definita dal legislatore europeo – e come trasferita al pubblico – ha impedito che si formasse una consapevolezza circa la pluralità di forme che a quella stessa indicazione possono corrispondere e con essa (consapevolezza) ha ostacolato una differenziazione della domanda del consumatore<sup>13</sup>.

Secondo punto, strettamente legato al primo, è la scelta europea di una regolazione di “tecnologia”. È in ragione di questa scelta che prodotti simili vengono differenziati indipendentemente dalle caratteristiche del “prodotto” ed è in ragione di questa scelta che alcune tecnologie non sono oggetto di segnalazione ai consumatori pur essendo idonee a ottenere risultati analoghi<sup>14</sup>.

Ambedue questi aspetti incidono, come vedremo, sulla normativa in materia di etichettatura.

<sup>13</sup> Si è detto in proposito – K.M. NIELSEN, *Transgenic organism-time for conceptual diversification?*, in [www.nature.com/naturebiotechnology](http://www.nature.com/naturebiotechnology) (2003) – che gli organismi mutati, nei quali è stato introdotto il materiale ereditario (cioè genetico) proveniente da un altro organismo, sono definiti come transgenici oppure organismi geneticamente modificati (OGM). L'uso molto comune di questi termini, basati sul processo, ha portato a sottovalutare elementi come l'origine, l'ampiezza e la novità delle modificazioni genetiche introdotte negli OGM. Nielsen nota che in una pianta transgenica “semplice”, come il mais Bt, troviamo DNA proveniente da quattro diversi ceppi batterici, da un virus (CaMV) e dal riso. Tutto ciò ha provocato, specie tra gli Europei, una percezione negativa di tali prodotti, visti come portatori di geni *intrusi*. Infatti, secondo l'Autore, l'incapacità di stabilire fin dall'inizio una terminologia esplicita per suddividere le varie applicazioni della tecnologia genetica nella produzione di nuove varietà ha contribuito a questo scetticismo e al rifiuto delle biotecnologie da parte di molti consumatori. È quindi necessario ripensare e riclassificare l'intero settore, sia per motivi di chiarezza e precisione scientifica, sia per consentire al pubblico di percepire in modo corretto la complessità e le differenze esistenti all'interno dell'universo “OGM”. Nielsen, con riferimento al gene codificante, cioè portatore del carattere di interesse, ha proposto di adottare una nomenclatura precisa per differenziare i vari organismi “ingegnerizzati”, individuando cinque livelli lungo i quali la distanza genetica tra la pianta ricevente il gene e il “donatore” (batterio, vegetale, animale) aumenta progressivamente. Quindi si può parlare di OGM: 1) intragenici (il DNA proviene dalla stessa specie); 2) familigenici (il DNA proviene da specie affini, interfeconde); 3) linea genici (il DNA proviene da specie della stessa linea filogenetica); 4) transgenici (il DNA proviene da specie filogeneticamente lontane); 5) xeno genici (il DNA esogeno è costituito da geni artificiali). Solo i primi due gruppi di organismi – si sottolinea – sono ottenibili anche con gli incroci tradizionali, perché non si infrangono le barriere naturali, che separano tra loro le specie e i generi diversi. Attualmente, quando si parla di OGM, molto spesso si fa riferimento agli Organismi transgenici (OT) e in parte agli Organismi linea genici (OL) mentre, per il momento, è da escludere la categoria degli Organismi Xenogenici (OX).

<sup>14</sup> Il tema è classico nella analisi giuridica degli OGM. Per qualche osservazione al di fuori del mondo del diritto vedi da ultimo D. BRESSANINI-B. MAUTINO, *Contro Natura*, cit.

#### 4. IL QUADRO NORMATIVO INTERNAZIONALE ED EUROPEO PER GLI ALIMENTI E I MANGIMI GM: AUTORIZZAZIONE ED ETICHETTATURA

Alla disciplina attuale degli alimenti GM concorre una pluralità di fonti: la circostanza che le tecniche della modificazione genetica siano state impiegate prevalentemente con riferimento alle più importanti *commodities* giustifica l'interesse anche dei centri di normazione di rilievo internazionale e spiega il dibattito che ha circondato la stipula di alcuni Trattati internazionali. Il contesto normativo più significativo al livello internazionale è tuttora rappresentato<sup>15</sup> dagli Accordi SPS (*Sanitary and PhytoSanitary*) e TBT (*Technical Barriers to Trade*) nell'ambito del WTO e dalle norme del *Codex alimentarius* che rappresenta, com'è noto, un punto di riferimento per valutare la legittimità, con riferimento alle regole del commercio mondiale, delle normative nazionali: nel 2011, dopo diciotto anni dall'inizio dei lavori in particolare sull'etichettatura degli alimenti GM, sono state adottate le specifiche linee guida<sup>16</sup>, coordinate con quelle, precedenti, sui Principles for the Risk Analysis of Foods Derived from Modern Biotechnology (CAC/GL 44-2003), nelle quali l'etichettatura viene considerata come uno strumento di gestione del rischio<sup>17</sup>.

Sul piano internazionale riveste importanza nella disciplina degli OGM anche il Protocollo di Cartagena che riguarda gli LMO- FFPs (*living modified organism and LMOs intended for direct uses as feed, food, or processing*): a norma dell'art. 18. 2(a) le parti del Protocollo "should request information" agli esportatori riguardo alla presenza e all'identità degli LMO- FFPs in ogni spedizione prima dell'importazione. Gli esportatori possono a loro volta scegliere

<sup>15</sup> La rilevanza dei Trattati multilaterali potrebbe essere fortemente incisa dalla conclusione di alcuni importanti accordi bilaterali tuttora in fase di negoziazione fra i quali il TTIP (Transatlantic Trade and Investments Partnership) e il CETA (Comprehensive Trade and Economic Agreement).

<sup>16</sup> Le difficoltà del confronto sono state generate dai diversi approcci al tema e dalla forte contrarietà di alcuni paesi, fra i quali gli USA e il Canada, all'introduzione di un'etichettatura obbligatoria. Con un evidente risultato di compromesso che lascia la libertà di scelta ai singoli Stati, nelle guidelines si afferma: «Different approaches regarding labelling of foods derived from modern biotechnology are used. Any approach implemented by Codex members should be consistent with already adopted Codex provisions. This document is not intended to suggest or imply that foods derived from modern biotechnology are necessarily different from other foods simply due to their method of production».

<sup>17</sup> Così i paragrafi 18 e 19: «18. Risk managers should take into account the uncertainties identified in the risk assessment and implement appropriate measures to manage these uncertainties. 19. Risk management measures may include, as appropriate, food labelling conditions for marketing approvals and post-market monitoring».

re di fornire queste indicazioni oppure di limitarsi al più vago “may contain”.

Al livello dell’Unione europea la disciplina vigente in materia di immissione in commercio di alimenti GM è contenuta nei *Reg. (CE) 22 settembre 2003, n. 1829/2003* e *Reg. (CE) 22 settembre 2003, n. 1830/2003* del Parlamento europeo e del Consiglio e in alcuni provvedimenti applicativi: questo complesso normativo deve essere letto sia tenendo conto delle altre norme in materia di OGM, e in specie delle regole generali in materia di immissione in commercio e della disciplina della coesistenza fra coltivazioni transgeniche, convenzionali e biologiche – ove definita dai singoli Stati –, sia alla luce dei principi e delle regole introdotti dal *Reg. (CE) 28 gennaio 2002, n. 178/2002 che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l’Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare*: si pensi in particolare, oltre che al ruolo delle definizioni, al rilievo del principio di precauzione e dell’analisi del rischio; alla necessità di una visione integrata e completa del ciclo di produzione dell’alimento (c.d. “*dal campo alla mensa*”); all’istituzione e alle funzioni dell’Autorità europea per la sicurezza alimentare. Altre normative di contesto sono quella generale sulla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori (*Reg (UE) 2011/1169*), la disciplina del *Reg. (CE) 2006/1924* relativo alle indicazioni nutrizionali e sulla salute fornite sui prodotti alimentari e varie altre.

Il *reg. 1829/2003*, con le successive integrazioni, ha istituito un regime comunitario di autorizzazione, etichettatura e sorveglianza degli alimenti GM individuati attraverso le seguenti categorie: OGM destinati all’alimentazione umana; alimenti che contengono o sono costituiti da OGM; alimenti che sono prodotti a partire da o che contengono ingredienti prodotti a partire da OGM. Una disciplina analoga in articolazione e contenuti è indirizzata ai mangimi, identificati a loro volta come OGM destinati all’alimentazione degli animali; mangimi che contengono o sono costituiti da OGM; mangimi prodotti a partire da OGM. La regola di base del regime normativo di questi prodotti è quella secondo la quale prima di essere immessi in commercio nel mercato dell’Unione europea, gli alimenti e i mangimi geneticamente modificati devono essere sottoposti a una valutazione della sicurezza tramite una procedura comunitaria che prevede il rilascio di una autorizzazione da parte della Commissione europea, valida per dieci anni in tutti i paesi dell’Unione europea.

A norma degli artt. 12-14 e degli artt. 24-26 del *Reg. 1829/2003/CE* l’etichettatura è obbligatoria per gli alimenti – destinati in quanto tali al consumatore finale o ai fornitori di alimenti per collettività nella Comunità e che: a) contengono o sono costituiti da OGM o b) sono prodotti a partire da o contengono

ingredienti prodotti a partire da OGM – e per i mangimi – a) OGM destinati all'alimentazione degli animali; b) ai mangimi che contengono o sono costituiti da OGM; c) ai mangimi prodotti a partire da OGM. Le diciture da utilizzare e il modo di collocarle in etichetta – a seconda che l'alimento sia o meno composto da più di un ingrediente; che quest'ultimo sia indicato col nome di una categoria; che non si tratti di alimento preconfezionato o che la confezione consista in contenitori di superficie inferiore a 10 cm<sup>2</sup> – sono specificate nell'*art. 13 (art. 25 per i mangimi) del Reg. (CE) 22 settembre 2003, n. 1829/2003* e consistono nell'indicazione che il prodotto è geneticamente modificato o che deriva da un prodotto geneticamente modificato; le indicazioni che devono figurare in etichetta nel caso di prodotti – preconfezionati e non – contenenti OGM o da essi costituiti sono previste dall'*art. 4, co. 6, Reg. (CE) 22 settembre 2003, n. 1830/2003*. A queste deve accompagnarsi, secondo quanto prescritto nel documento di autorizzazione all'immissione in commercio, anche la menzione delle caratteristiche o proprietà – composizione, valore o effetti nutrizionali, uso previsto dell'alimento, implicazioni per la salute di certi segmenti della popolazione – che rendono l'alimento diverso dalla versione convenzionale o che potrebbero dare luogo a preoccupazioni di ordine etico o religioso. Le indicazioni delle caratteristiche degli alimenti OGM devono in ogni caso accompagnare gli alimenti per i quali non vi sia un corrispondente tradizionale.

##### 5. QUESTIONI CONTROVERSE: L'ASSENZA DI TRACCE E LE ESENZIONI

La discussione che ha accompagnato le scelte del legislatore comunitario riguardo l'etichettatura degli alimenti OGM ha avuto per oggetto principalmente l'obbligo di etichettatura di prodotti derivati da OGM ma che non ne contengono e l'esclusione di tale obbligo per i prodotti ottenuti "con" OGM<sup>18</sup> e

<sup>18</sup> Come è noto questa regola non è oggetto di una norma ma deriva dalle precisazioni del Considerando «(16) Il presente regolamento dovrebbe disciplinare alimenti e mangimi prodotti "da" un OGM, ma non quelli "con" un OGM. Il criterio determinante è se materiale derivato dal materiale di partenza geneticamente modificato sia presente o meno nell'alimento o mangime. I coadiuvanti tecnologici utilizzati solo durante il processo di produzione degli alimenti e dei mangimi non rientrano nella definizione di alimento o mangime e, pertanto, non rientrano nell'ambito di applicazione del presente regolamento. Allo stesso modo, non vi rientrano gli alimenti e i mangimi prodotti con l'aiuto di un coadiuvante tecnologico geneticamente modificato. In tal modo, i prodotti ottenuti da animali nutriti con mangimi geneticamente modificati o trattati con medicinali geneticamente modificati non saranno soggetti né alle norme in materia di autorizzazione né alle norme in materia di etichettatura di cui al presente regolamento».

per quelli caratterizzati dalla presenza di tracce oltre la soglia dello 0,9% degli ingredienti alimentari considerati individualmente o degli alimenti costituiti da un unico ingrediente, purché tale presenza sia accidentale o tecnicamente inevitabile. Con riferimento alla prima scelta le obiezioni hanno fatto leva sulla inopportunità di un'indicazione di procedimento non accompagnata da una differenza del prodotto finale, anche in ragione delle difficoltà della prova e del rischio di comportamenti fraudolenti; la regola sarebbe poi illogica se confrontata con le esenzioni e le deroghe previste: in primo luogo non si ritiene possa stabilirsi una differenza a seconda che un prodotto sia ottenuto "da" OGM o "con" OGM, in considerazione che in ambedue i casi il prodotto può non conservare traccia del materiale "estraneo"; in secondo luogo appare singolare che si informi il consumatore quando il prodotto è privo di OGM e non lo si informi quando l'OGM è presente sia in misura trascurabile (le "tracce" entro lo 0,9%). Forti critiche, e proposte di revisione normativa sia al livello nazionale sia al livello unionale, accompagnano poi specificamente questa regola di esenzione con riferimento ai prodotti derivati da animali nutriti con mangime OGM (considerato coadiuvante tecnologico): la frattura del percorso informativo che non farebbe giungere l'informazione al consumatore, riservandola all'acquirente di mangimi, appare un esito del tutto contraddittorio rispetto alle premesse dalle quali prende le mosse l'intervento comunitario in materia di un livello di tutela elevato dei diritti dei consumatori.

La discussione si è, poi, accesa con riferimento al problema della prova dell'accidentalità e della inevitabilità tecnica della "contaminazione": se pure la prova dell'accidentalità si potrebbe trarre dalla utilizzazione di prodotti di base non etichettati come OGM ai sensi della disciplina vigente (così prevede il regolamento sull'agricoltura biologica 834/2007, all'art. 9 par. 2 comma 2), è apparsa più complessa la prova dell'inevitabilità tecnica: dal momento che la contaminazione è davvero evitabile solo quando non sono presenti OGM sul territorio, di inevitabilità tecnica si dovrebbe parlare quando siano comunque presenti coltivazioni OGM. Nella valutazione della inevitabilità tecnica hanno giocato un ruolo decisivo le misure di coesistenza elaborate dai singoli Stati membri (art. 26 bis dir. 2001/18/CE) tenendo conto delle indicazioni della Commissione ora contenute nella Racc. 2010/C200/01 che ha sostituito la precedente Racc. 2003/556 e che ha preannunciato la svolta compiuta al livello europeo con la dir. 2015/412 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2015, che modifica la direttiva 2001/18/CE per quanto concerne la possibilità per gli Stati membri di limitare o vietare la coltivazione di organismi geneticamente modificati (OGM) sul loro territorio.

## 6. IL MERCATO DELLA NON ESISTENZA

Se nel mercato italiano e di parte dei Paesi europei sono assenti prodotti etichettati OGM a norma dei regolamenti indicati, proliferano le etichette che dichiarano di non contenerne: NO OGM, NON-OGM, OGM-FREE<sup>19</sup>. Del resto, come ha di recente scritto l'antropologo Marino Niola, siamo sempre più quello che “non mangiamo”<sup>20</sup>. L'uso dei negative claim in assenza di regole sta conoscendo un'espansione importante<sup>21</sup> generando nel contempo problemi di legittimità e di tutela dei consumatori.

Non esiste a oggi, malgrado le richieste ribadite da parte della rete delle regioni europee OGM-free, una normativa europea in materia, e del resto le recenti regolazioni generali che avrebbero potuto farvi riferimento – i regolamenti 1169/2011 sulla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori e 1151/2012 sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari – hanno taciuto. Le regole generali sull'etichettatura – oggi racchiuse nell'art. 7 che, rubricato Pratiche leali d'informazione<sup>22</sup>, fa esplicito riferimento all'inganno che si esprime attraverso la sottolineatura dell'assenza «di determinati ingredienti e/o sostanze nutritive» – sono l'unico riferimento disponibile, al di là dell'ambito della responsabilità (civile e penale<sup>23</sup>).

Solo alcuni Paesi europei hanno legiferato in materia, fra questi la Francia e la Germania<sup>24</sup>, e si fa avanti la possibilità di un intervento normativo significativo negli USA al livello federale, volto a contrastare le iniziative di alcuni Stati federati.

L'interesse per questo tipo di etichettatura peraltro non è limitato ai soggetti privati, come dimostrano alcune normative regionali che hanno istituito

<sup>19</sup> Si aggiungono a queste che fanno uso di sigle, le etichette “narrative” che con una prosa amichevole spiegano la loro scelta di non impiegare prodotti e ingredienti OGM.

<sup>20</sup> M. NIOLA, *Homo dieteticus*, cit., p. 15ss.

<sup>21</sup> I. CARREÑO, P. VERGANO, *Uses and Potential Abuses of “Negative Claims” in the EU: The Urgent Need for Better Regulation*, in EJRR 4/2014, p. 469ss.

<sup>22</sup> «1. Le informazioni sugli alimenti non inducono in errore, in particolare (...) c) suggerendo che l'alimento possiede caratteristiche particolari, quando in realtà tutti gli alimenti analoghi possiedono le stesse caratteristiche, in particolare evidenziando in modo esplicito la presenza o l'assenza di determinati ingredienti e/o sostanze nutritive». Sulla relazione fra l'art. 7 del reg. 1169/2011 e la disciplina generale delle pratiche commerciali sleali vedi ampiamente S. BOLOGNINI, *La disciplina della comunicazione business to consumer nel mercato agro-alimentare europeo*, Torino, 2012, p. 130ss.

<sup>23</sup> Vedi in proposito M. BENOZZO, *Alimenti geneticamente modificati*, in *Trattato di diritto agrario*, cit., p. 172ss.; R. SAIJA, A. TOMMASINI, *La disciplina giuridica dell'etichettatura degli alimenti*, in *Trattato di diritto agrario*, cit., p. 497ss.

<sup>24</sup> Sul tema vedi I. CARREÑO, P. VERGANO, *Uses and Potential Abuses*, cit.

contrassegni per prodotti non geneticamente modificati ed elaborato regole per gli appalti di forniture per le mense pubbliche.

La mancanza di indicazioni normative specifiche favorisce l'uso di indicazioni sulle quali appare difficile, per gli organi di controllo e giurisdizionali, esprimere una valutazione di legittimità.

Come si è detto, l'apposizione di etichette negative si lega alla individuazione delle situazioni di esenzione dall'obbligo di etichettatura previste dal legislatore nel *Reg. (CE) 22 settembre 2003, n. 1829/2003*, che hanno creato uno spazio privo di regole nel quale gli operatori hanno individuato la possibilità di un vantaggio competitivo. L'esenzione per gli alimenti caratterizzati da una contaminazione da materiale OGM entro la soglia dello 0,9%, invece che tradursi in un'assenza di etichetta positiva, ha dato luogo a etichette negative che pongono il problema della legittimità di fronte a una contaminazione presente ma inferiore al limite di legge, nella misura in cui attribuiscono al prodotto "proprietà che non possiede", e suggeriscono che il prodotto alimentare possiede caratteristiche particolari, quando molti prodotti alimentari analoghi, privi di qualsivoglia indicazione in etichetta, possiedono caratteristiche identiche. Quanto alla possibilità, sulla base dei *Reg. (CE) 22 settembre 2003, n. 1829/2003* e *Reg. (CE) 22 settembre 2003, n. 1830/2003*, di non indicare l'utilizzo di mangimi OGM nell'alimentazione degli animali dai quali deriva il prodotto – carne, latte, uova –, questa ha determinato la comparsa di etichette che dichiarano l'utilizzo di mangime non-OGM o OGM-free o che fanno più generico riferimento alla caratteristica non-OGM o OGM-free del prodotto finale, e per le quali si pongono i medesimi dubbi di legittimità già indicati<sup>25</sup>. Se pure l'iniziativa degli organi dell'amministrazione e degli orga-

<sup>25</sup> Occorre dire che nel settore dei prodotti derivati da animali esistono maggiori garanzie per il consumatore e i produttori: la circolare del Mipaf n. 1 del 9 aprile 2003, recante "Ulteriori chiarimenti sulle modalità applicative previste dal *D. M. 30 agosto 2000* . *Reg. (CE) 17 luglio 2000, n. 1760/2000*, Titolo II etichettatura delle carni bovine e dei prodotti a base di carni bovine" interviene sulla materia dell'etichettatura facoltativa delle carni bovine prevedendo la predisposizione, da parte dell'operatore che intenda fornire indicazioni facoltative, di un disciplinare di produzione approvato dagli organi ministeriali al quale potranno aggiungersi forme di certificazione volontaria. Nella stessa direzione si muovono altre normative nazionali come quelle sulla commercializzazione delle uova (*D. M. 4 marzo 2005*) e sulla carne di pollame (*D. M. 29 luglio 2004*). L'interesse della circolare sulle carni bovine è legato però anche, se non soprattutto, alla esplicita considerazione delle indicazioni OGM- FREE /NON OGM delle quali si fornisce una interpretazione: la locuzione OGM-FREE avrebbe il ruolo di indicare prevalentemente una caratteristica del prodotto, mentre l'atra espressione – NON-OGM – farebbe riferimento per lo più al processo di produzione; la prima integrerebbe un concetto "assoluto" che rimanda necessariamente alla non contaminazione del territorio-agroecosistema, della filiera, del prodotto, del processo e delle sementi, ovvero dell'intero percorso del prodotto con l'individuazione dell'origine nelle sementi e nel territorio in cui le sementi vengono col-

nismi di certificazione volontaria hanno sopperito alle lacune della normativa in ordine alla disciplina dell'etichettatura negativa, è continuata la richiesta, da parte di alcuni settori, di una regolamentazione unitaria al livello europeo anche al fine di scongiurare ulteriori occasioni di frammentazione del mercato unico.

Le prospettive aperte prima dalla nuova Raccomandazione sulla coesistenza del 2010 – che consente misure restrittive mirate a commistioni inferiori allo 0,9%, in considerazione della “domanda di mercato” e di specifiche normative nazionali – ed ora dalla Dir.(UE) 412/2015 che consentirà la creazione, oltre che di “vaste aree”, anche di interi Paesi o Regioni OGM-FREE, aprirà certamente la strada a una maggiore presenza sul mercato di etichette negative.

---

locate e fruttificano; per qualificare un prodotto finito, ma anche una fase della produzione, o la filiera, come OGM-FREE, è necessario che il sistema di rilevazione strumentale che riflette lo stato dell'arte in tema di tecnologie di rilevazione non riscontri la presenza di OGM. La seconda indicazione – NON-OGM – rimanderebbe a un concetto “relativo” secondo il quale il prodotto, il processo o la filiera non contengono OGM nella misura in cui nessun prodotto GM è entrato nel processo di produzione sotto forma di materia prima, semilavorato o microrganismo: appare quindi fondamentale accedere a un meccanismo di tracciabilità sulla base di una serie di procedure che il ministero stesso individua in modo dettagliato. La peculiarità di questo tipo di indicazione rispetto al precedente si evidenzia però soprattutto in ragione del fatto che viene considerata non-OGM l'alimentazione dell'animale nella quale si faccia uso di prodotti che possono rivelare una presenza di materiale GM entro il limite stabilito dalla normativa comunitaria, ovvero di prodotti (mangimi) che rientrano fra quelli per i quali il legislatore ha previsto l'assenza di indicazioni in etichetta. Oggi gli organismi di certificazione adottano una regola analoga per i prodotti destinati all'alimentazione animale ritenendo che il valore aggiunto risieda in questo caso nella provenienza della certificazione da un ente terzo indipendente. Come NON-OGM può essere qualificata anche, secondo gli stessi enti di certificazione, anche la produzione che non utilizza materie prime GM e i prodotti nei quali la presenza involontaria di OGM è al di sotto del limite dello 0,9%, ovvero si attesta sullo 0,1%: in questo caso la certificazione di prodotto accompagna quella di processo richiedendo condizioni più severe rispetto a quelle previste dalla normativa vigente.